

TAMPEREEN YLIOPISTO  
JOHTAMISKORKEAKOULU  
Oikeustieteiden laitos

---

Juha-Matti Mäkinen

**PARLAMENTAARISEN FINANSSIVALVONNAN SÄÄNTELYN KEHITYS**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

## II

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

MÄKINEN, JUHA-MATTI: Parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntelyn kehitys

Pro gradu -tutkielma: XII + 97 sivua.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2013

---

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Suomen parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntelyn kehitystä. Keskeisimpänä mielenkiinnonkohteena on vuonna 2007 tehty muutos, jonka myötä valtiontilintarkastusinstituutio lakkautettiin ja uusi tarkastusvaliokunta aloitti toimintansa. Uudistusta tarkastellaan osana pitkää kehitystä. Tutkimuksessa on käytetty sekä oikeushistoriallista että oikeusdogmaattista metodologiaa.

Perustuslain kolmannen pykälän mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää lisäksi valtiotaloudesta, johon sisältyy myös sen valvonta. Parlamentaarisen finanssivalvonnan perusta on parlamentarismissa. Eduskunnan hallitukseen ja hallintoon kohdistama oikeudellinen ja parlamentaarinen valvonta korostaa sen keskeistä asemaa. Finanssivalta on eduskunnan ehkä tehokkain keino ohjata yhteiskuntaa. Lisäksi eduskunnan budjettivallalla ei olisi suurtakaan merkitystä, jollei se voisi myöhemmin valvoa budjetin noudattamista.

Parlamentaarinen finanssivalvonta on kehittynyt läheisessä suhteessa parlamentaarisen budjettivallan kanssa. Suomalaisen parlamentaarisen finanssivalvonnan juuret ovat peräisin Ruotsin vallan ajalta. Taantuman ja muuttumattomuuden jälkeen järjestelmä alkoi kehittyä Venäjän vallan loppupuoliskolla. Suomen itsenäistymisen myötä säädetyssä perustuslaissa säädettiin valtiointilintarkastajista. Vuonna 1920 toimintansa aloittanut valtiontilintarkastajain instituutio toimi aina vuoteen 2007 saakka. Valtiontalouden toimintaympäristö alkoi muuttua merkittävästi 1980-luvulta lähtien: Varsinkin siirtyminen yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta tulosohjaukseen ja talousarviolain uudistaminen asettivat haasteensa jo yli 80 vuotta käytössä olleelle parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelmälle, joten sääntelyä oli ryhdyttävä uudistamaan.

Finanssivalvonnan uudistukset alkoivat 2000-luvun alussa, kun valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen vuonna 2001. Seuraava vaihe oli kertomusmenettelyn uudistaminen vuonna 2004. Parlamentaarisen finanssivalvonnan organisoinnin uudistus jatkoi tätä sarjaa. Tarkastusvaliokunnan on tarkoitus olla aktiivinen valvoja, jonka tavoitteena on oma-aloitteisesti seurata valtiontalouden ajankohtaisia asioita, kerätä niistä tietoa ja informoida eduskuntaa nopeasti. Valvontaelimen tuominen osaksi valiokuntalaitosta on tehnyt valvontainformaation käsittelystä luontevamman osan eduskunnan toimintaa.

### III

## SISÄLLYS

LÄHTEET	VI
---------	----

### 1 JOHDANTO

1.1 Mitä tarkoitetaan parlamentaarisella finanssivalvonnalla?	1
1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkielman rakenne	2
1.3 Parlamentaarisen finanssivalvonnan tutkimus ja muut lähteet	3
1.4 Oikeushistoria tutkimusmetodina	6
1.4.1 Yleiset piirteet ja täydentävät näkökulmat	6
1.4.2 Oikeushistoriallisen tutkimuksen tavoitteet	7
1.5 Oikeusdogmatiikka tutkimusmetodina	8

### 2 KÄSITTEET, TOIMINTAIDEAT JA MUODOT

2.1 Valvonnan käsite	10
2.1.1 Valvonnan käsitteen kehitys oikeuskirjallisuudessa	10
2.1.2 Valvonta osana prosesseja	11
2.2 Valvontatoiminnan tarpeellisuuden perusteita	13
2.2.1 Päämies-agenttiteoria	13
2.2.2 Valvonta arvona ja erilaisten arvojen toteuttajana	14
2.3 Finanssivalvonnan käsitteiden jaotteluja	16
2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta	16
2.3.2 Välittömän ja välillisen valvonnan suorittajat	18
2.3.3 Laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus valvontakohteina	19
2.4 Parlamentaarinen finanssivalvonta Euroopassa	20
2.5 Parlamentaarisen finanssivalvonnan kehitys ja nykytila Ruotsissa	21
2.6 Parlamentaarisen finanssivalvonnan kehitys ja nykytila kunnallistaloudessa	23

### 3 VALTIOLLISTEN TEHTÄVIEN JAKO VALVONAN TAUSTALLA

3.1 Eduskunnan ensisijaisuuden perusteet	26
3.1.1 Valtiovallan kolmijako	26
3.1.2 Eduskunnan suvereeni asema valtioelimenä	27

## IV

3.2 Päätäminen valtiontaloudesta	28
3.2.1 Parlamentaarinen finanssivalta	28
3.2.2 Parlamentaarinen budjettivalta	31
3.3 Budjetti sekä valvonnan kohteena että sen mahdollistajana	32
3.3.1 Budjetin oikeudellinen luonne, tehtävät ja sitovuus	32
3.3.2 Budjettiperiaatteiden tarkoitus ja kehitys	34
3.3.3 Valvonnan kannalta keskeiset periaatteet ja niiden merkitys	35
3.4 Eduskunnan valvontatehtävien perusajatuks	37
3.4.1 Valvonta demokratian turvaajana	37
3.4.2 Valvonta parlamentarismin vahvistajana	38
3.4.3 Finanssivalvonnan luonne eduskunnan tehtävänä	40
3.4.4 Parlamentaarisen finanssivalvonnan tarkoitus	41
 4 VALVONTAJÄRJESTELMÄN HISTORIA	 44
4.1 Ruotsin vallan aika	44
4.1.1 Varhaiset lähtökohdat	44
4.1.2 Parlamentaarisen valvonnan tarpeellisuuden tiedostaminen	45
4.1.3 Finanssivalvonnan edistymisen ja taantuminen 1700-luvulla	46
4.2 Venäjän vallan aika	48
4.2.1 Pysähtyneisyyden aika ja 1869 valtiopäiväjärjestys	48
4.2.2 Pientä kehitystä 1906 valtiopäiväjärjestyksessä	51
4.3 Itsenäistymisen myötä tehty perustuslakiuudistus	52
4.3.1 Parlamentarismin vahvistaminen	52
4.3.2 Valtiontilintarkastajat otetaan hallitusmuotoon	53
4.4 Uudistushankkeet ja vuoden 1991 valtiosääntöuudistus	54
4.5 Vuoden 2000 perustuslakiuudistus	56
 5 VUODEN 2007 UUDISTUS	 59
5.1 Lähtökohta: valtiotilintarkastajat ennen lakkautusta	59
5.2 Parlamentaarisen finanssivalvoman toimintaympäristön muutos	60
5.2.1 EU:n talouden velvoitteet ja valvonta	60
5.2.2 Julkisen talouden ajattelutapojen muutos	62
5.2.3 Informaatio-ongelmat	63
5.2.4 Talousarviolain muutos	66
5.2.5 Valvonnan kokonaisuuden ajanmukaistamistarve	68

## V

5.3 Uudistuksen tavoitteet	70
5.4 Uudistuksen lopputulos ja lakimuutokset	72
6 NYKYTILA: TARKASTUSVALIOKUNTA	74
6.1 Toiminnan puitteet	74
6.1.1 Asema	74
6.1.2 Muodostaminen ja jäsenvalinnat	75
6.1.3 Tiedonsaantioikeudet	78
6.2 Valvontatehtävä ja muu toiminta	79
6.2.1 Tarkastusvaliokunnan valvonta-ala	79
6.2.2 Valvonnan luonne ja painotukset	81
6.2.3 Tehtävät ja toiminta	85
6.2.4 Kertomusmenettely ja tilinpäätöskertomus	88
6.3 Valtiontalouden tarkastusvirasto parlamentaariseen valvonnan tukijana	90
6.3.1 Kehitys ja yleispiirteet	90
6.3.2 Yhteistyö tarkastusvaliokunnan kanssa	91
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	93

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.
- Airaksinen, Timo*: Arvojen yhteiskunta. Juva 1994.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvontatoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Helsinki 2005.
- Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi*: EU-oikeuden perusteet. Tampere 2000.
- Eilavaara, Pertti (toim.) – Hytönen, Tomi – Pöysti, Tuomas*: Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa. Helsinki 1994.
- Gadamer, Hans-Georg*: Hermeneutiikka: ymmärtäminen filosofiassa ja tieteissä. Tampere 2004.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 6., uud. p. Helsinki 1994.
- Hidén, Mikael*: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 2., uud. p. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2011
- Husa, Jaakko*: Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki 1998.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet : johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heid – Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.
- Jyränki, Antero*: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. 2. uud. p. Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku. 2000.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. 3. uud. p. Helsinki 2003.
- Kastari, Paavo*: Eduskuntaan läheisesti liittyvät lait ja erikoiselimet. Suomen kansanedustuslaitoksen historia, osa 11. Helsinki 1977, 230–313.

## VII

- Kekkonen, Jukka*: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsinki 1999.
- Klami, Hannu Tapani*: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 1986.
- Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002. Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion taloudenhoidonvalvontatoimen osana. Eduskunnan kanslian julkaisu 7 / 2002.
- Komiteanmietintö 1984:30. Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1990:7. Perustuslaki ja valtiontalous; Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuskomiteanmietintö.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöstenteosta. Helsinki 1990.
- Mattila, Matti*: Tehtävänä valvonta. 2006.
- Meinander, Nils*: Eduskunnan finanssivalta. Suomen kansanedustuslaitoksen historia, osa 11. Helsinki 1977, 129–213.
- Meklin, Pentti*: Valtiontalouden perusteet. 4., uud. p. Helsinki 2002
- Merikoski, Veli*: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1976. (Merikoski 1976a)
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo 1976. (Merikoski 1976b)
- Myllymäki, Arvo*: Julkistalouden sääntely. Tampere 1990.
- Myllymäki, Arvo*: Julkistalouden valvonta. Helsinki 1994.
- Myllymäki, Arvo – Uoti, Asko*: Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta. Tampere 1994.
- Myllymäki, Arvo*: Finanssihallinto-oikeus. Porvoo 2000.
- Myllymäki, Arvo – Vakkuri, Jarmo (toim.)*: Tulos, normi ja tilivelvollisuus. Tampere 2001.
- Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi*: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.
- Myllymäki, Arvo*: Finanssihallinto-oikeus. 2., uud. p. Juva 2007.
- Myrsky, Matti*: Valtiontalousoikeus. 2., uud. p. Helsinki 1999.
- Myrsky, Matti*: Valtiontalousoikeus. 3., uud. p. Helsinki 2010.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 4. laitos. 2003.
- Määttä, Kalle – Salminen, Matti*: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lyhyt oppimäärä. Teoksessa Vakkuri, Jarmo – Oulasvirta, Lasse – Wacker, Jani – Kivimäki, Riikka (toim.): Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere 2011, s. 223–245.

## VIII

- Niiranen, Vuokko – Stenvall, Jari – Lumijärvi, Ismo (toim.):* Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Keuruu 2005.
- Nousiainen, Jaakko:* Suomen poliittinen järjestelmä. Juva 1998.
- Paloheimo, Heikki – Wiberg, Matti:* Poliitiikan perusteet. Porvoo 1997.
- Pohjolainen, Teuvo:* Hallitusmuodon 71 § ja valtiontalouden tarkastus. Teoksessa juhlaKirja Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan täyttäessä 20 vuotta. Tampere 1985, s. 197–213.
- Purhonen, Eino:* Parlamentaarin valtiotilintarkastus. Vammala 1955.
- Purhonen, Eino:* Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.
- Pöllä, Kaisa – Etelälahti, Pekka:* Uudistunut valtiontaloushallinto. Porvoo 2002.
- Ruostetsaari, Ilkka – Holttinen, Jari:* Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 43. Vammala 2004.
- Salminen, Ari:* Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki 2004.
- Salminen, Matti (toim.):* Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. 2., uud. p. Helsinki 2011.
- Summa, Hilka:* Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa Oulasvirta, Leena (toim.): Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Helsinki 1993, s. 50–61.
- Säilä, Esko – Hellen-Toivonen, Paula – Pakkanen, Kaija – Kääriäinen, Antti – Urrila, Antti :* Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki 2008.
- Tala, Jyrki:* Lakien vaikutukset : lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.
- Tolonen, Juha:* Valtio ja oikeus. Turku 1989.
- Tuori, Kaarlo:* Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 2005/7–8 s. 1021–1049.
- Tyynilä, Markku:* Valtiosäännön ja keskeisten valtioelinten historiaa. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Jyväskylä 1991, s.129–149.
- Uusikylä, Petri:* Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Eräsaari, Risto – Lindqvist, Tuija – Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta (toim.): Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki 1999, s. 17–30.



## IX

*Wacker, Jani:* Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tampere 2009.

*Wacker, Jani:* Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtion omistajaohjauksen valvonta. Teoksessa Vakkuri, Jarmo – Oulasvirta, Lasse – Wacker, Jani – Kivimäki, Riikka (toim.): Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere 2011, s. 246–260.

Valiokuntaopas 2008. Valiokuntien yleisohjeet

Valtiovarainministeriö: Ohje hallinnonalojen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien laatimiseksi. Liite 2: Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa

*Vesanen, Tauno:* Valtiontalouden hoidosta. Porvoo 1970.

VTV 2001 - toimikunnan muistio. Ehdotus valtiontaloudentarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi. Eduskunnan kanslian julkaisu 2 / 2000.

*Vuorinen, Erkki:* Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Helsinki 2000.

## VIRALLISLÄHTEET

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

## X

HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisentalouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

K 11/2006 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.

PNE 2/2006 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta, valtiontilintarkastajien johtosäännön kumoamisesta sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kirjaston johtosäännön 5 §:n ja eduskunnan tilisäännön muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

PeVM 10/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TrVL 1/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2007.

TrVL 8/2012 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

TrVM 1/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2006. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 11/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö. Valtion omistajaohjauksen valvonta

TrVM 1/2011 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö valtion tilinpäätöskertomuksesta 2010. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

## XI

- TrVM 4/2012 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö valtion tilinpäätöskertomuksesta 2011 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.
- TuVL 1/1999 vp. Tulevaisuusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2000.
- VaVL 29/1998 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- VaVL 12/2001 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2000.
- VaVI 34/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- VaVM 100/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja.
- VaVM 10/2000 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- VaVM 25/2001 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen kertomusvaltiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2000.
- VaVM 26/2002 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2001.
- VaVM 22/2003 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2002.
- VaVM 30/2003 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

– Salus populi suprema lex esto. –

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Mitä tarkoitetaan parlamentaarisella finanssivalvonnalla?

Parlamentaarisella finanssivalvonnalla<sup>1</sup> tarkoitetaan yleisesti edustukselliseen demokratiaan perustuvien parlamenttien<sup>2</sup> suorittamaa valvontaa, jonka kohteena ovat julkisen talouden hoidon laillisuus ja erityisesti tarkoituksenmukaisuus. Käytännössä toimintaa suorittavat parlamenttien valitsevat ja niiden puolesta toimivat valvontaelimet<sup>3</sup>. Valvonta kuvastaa parlamentin ensisijaisuutta suhteessa hallintoon sekä vahvistaa parlamentille kuuluvaa budjettivaltaa. Valvonta tuottaa parlamentille tietoa, jonka perusteella esim. talousarvion noudattamista ja siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida. Valvontahavaintojen seurauksena parlamentti voi käyttää erilaisia reagoitikeinoja, jotka konkretisoivat toimeenpanolta vaadittavaa parlamentin luottamusta ja tilivelvollisuutta. Parlamentaarista finanssivalvontaa suorittavien valvontaelinten rinnalla toimii usein erilaisia varsinaiseen ammattimaiseen tilintarkastukseen erikoistuneita tarkastusyksiköitä<sup>4</sup>, jotka täydentävät julkisen talouden valvonnan dualistiseksi kokonaisuudeksi.

---

<sup>1</sup> Joskus käytetään myös parlamentaarisen *tilintarkastuksen* käsitettä (kts. *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 3–5 ja *Purhonen* 1955, s. 10–11). Yleisesti tilintarkastus nähdään valvonnan yksityiskohtaisempana alakäsitteenä. Finanssivalvontaa ei pidä sekoittaa rahoitus- ja vakuutusvalvontaan, josta voidaan käyttää samaa käsitettä.

<sup>2</sup> Esim. eduskunta, kunnanvaltuusto ja EU parlamentti.

<sup>3</sup> Esim. tarkastusvaliokunta, tarkastuslautakunta ja talousarvion valvontavaliokunta.

<sup>4</sup> Esim. valtiontalouden tarkastusvirasto, kunnalliset tilintarkastajat ja tilintarkastustuomioistuin.

## 1.2 Tutkimustehtävä, rajaukset ja tutkielman rakenne

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, *miten parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntely on kehittynyt ja muuttunut*. Erityisenä mielenkiinnonkohteena ovat HE 71/2006:n mukaiset muutokset erityisesti perustuslain (11.6.1999/731) 35 §:n 1. momenttiin ja 90 §:n 1 ja 2 momentteihin, jotka tulivat voimaan 1.6.2007. Tutkimuksen keskeisimpänä tehtävänä pidän sen selvittämistä, *millä tavoin uutena valvontaorganina aloittanut tarkastusvaliokunta poikkeaa edeltäjästään, ja minkälaisia olivat muutoksen tausta ja tarkoitus*. Lisäksi pyrin tarkastelemaan uudistusta osana pitkää kehitystä. Muutoksen tarkastelu korostuu erityisesti neljännessä pääluvussa, mutta tarkoituksena on pitää kiinni muutoksen tarkastelun näkökulmasta jokaisella osa-alueella. Kehityskulkujen tarkastelun taustaksi ja tueksi, selvitän *parlamentaarisen finanssivalvonnan tarkoitusta, osatekijöitä ja muuttuvan ympäristön sille asettamia muutospaineita*. Voidakseni arvioida sääntelyn tavoitteita ja sisältöä, on aluksi tehtävä selkoa parlamentaarisen finanssivalvonnan roolista julkisessa hallinnossa ja demokraattisessa päätöksenteossa.

Olen käyttänyt tutkimuksessani sekä oikeusdogmaattista että oikeushistoriallista tutkimusotetta. Tutkielmassa tarkastelen säädösmuutoksia melko pitkältä aikaväliltä, joten oikeushistoriallinen metodi korostuvat monin paikoin. Tarkastelen parlamentaarisen finanssivallan instituutioiden kehitystä ja tarkoituksenani on tehdä nykytila ymmärrettäväksi pitkän muotoutumisprosessin lopputuloksena. Painopiste on sääntelyn muutoskohdissa ja erityisesti sen pohtimisessa, *mitä muutoksen taustalla on kulloinkin ollut ja mihin vaikutuksiin niillä on pyritty*. Aihe on sikäli haastava, että se vaatii historiallisen muutoksen kuvaamista, mutta opinnäytetyössä on painotettava voimassaolevan lain tutkimista. Täten esityksessä onkin löydettävä tasapaino menneisyyden ja nykyisyyden välille.

Tarkastelu rajautuu ulkoista, parlamentaarista valvontaa suorittaviin instituutioihin ja niitä koskevaan sääntelyyn. Hallinnollisen valvonnan suorittajia käsittelen suhteessa parlamentaariseen valvontaan. Tarkastelu keskittyy valvontatoiminnalle asetettuihin muodollisiin puitteisiin.

Ensimmäisessä pääluvussa teen selkoa tutkimustehtävästä ja tavoitteesta. Tähän kuuluvat myös metodit ja muut, lähtökohdat. Teen myös katsauksen aiheen käsittelyyn tutkimuksessa ja oikeuskirjallisuudessa. Toisessa pääluvussa esittelen valtiontalouden valvontaan liittyviä peruskäsitteitä, joilla havainnollistan parlamentaarisen finanssivalvonnan käsitteellistä sijoittumista. Taustaksi esittelen vielä erilaisia parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelytapoja, esimerkkeinä Euroopan unioni, kunnallistalous ja Ruotsi, jonka nykyinen valvontajärjestelmä on vielä suhteellisen tuore. Kolmannessa pääluvussa selvitän eduskunnan asemaa ja tehtäviä finanssivallan käyttäjänä. Tarkoituksenani on perustella, miten valvontavalta tukee eduskunnan muita valtaoikeuksia. Neljännessä pääluvussa teen katsauksen valvonnan historiaan alkaen Ruotsin vallan ajalta ja päättyen vuoden 2000 perustuslakiuudistukseen. Käyn läpi lainsäädännön keskeisimmät muutosvaiheet. Viidennessä pääluvussa teen selkoa vuonna 2007 tehdyn parlamentaarisen finanssivalvonnan uudistuksen taustoista ja tavoitteista. Keskityn erityisesti niihin finanssivalvonnan toimintaympäristön muutoksiin, jotka lisäsivät uudistustarvetta. Kuudennessa pääluvussa tarkastelen uuden tarkastusvaliokunnan asemaa ja tehtäviä. Esittelen uuden valtaorganin tunnuspiirteitä ja nostan esiin sen uusia ominaisuuksia, mutta myös yhtymäkohtia vanhaan järjestelmään. Seitsemännessä luvussa teen yhteenvetoa ja johtopäätöksiä tutkimusongelman kannalta relevanteimmista seikoista.

### 1.3 Parlamentaarista finanssivalvonnan tutkimus ja muut lähteet

Aihetta on sen mielenkiintoisuudesta ja yhteiskunnallisesta merkittävydestä huolimatta tutkittu suhteellisen vähän. Julkistalouden teemoihin liittyvää tutkimusta on pidetty haastavana, koska se vaatii tutkijalta oikeustieteellisen tiedon lisäksi ainakin laskentatoimen hallintaa<sup>5</sup>. Lisäksi parlamentaarisella finanssivalvonnalla on tavallaan yhteyksiä myös politiikantutkimukseen, koska sen käytännön suorittamiseen liittyy eduskunnan poliittisella toiminnalla asettamien tavoiteteiden arviointia. Eduskunnan

---

<sup>5</sup> Myllymäki 1994, s. 10.

hallitukseen kohdistamalla valvonnalla voi olla sekä oikeudellinen että poliittinen luonne. Aiheen käsittelyn näkökulmaa on edelleen mahdollista laajentaa myös virkamiesmoraaliin ja muihin eettisiin kysymyksiin.

*Eino Purhosen* vuonna 1955 julkaistu väitöskirja ”Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden järjestelmässä” on yhä aiheen keskeisin klassikko<sup>6</sup>. Kyseisen teoksen toinen pääluku on todennäköisesti laajin ja kattavin tutkimus Suomen parlamentaarisen finanssivalvonnan kehityksestä. Suhteellisen laaja katsaus parlamentaarisen finanssivalvonnan historiaan ja kehitykseen sisältyy myös *Pertti Eilavaaran* vuonna 1994 toimittamaan teokseen<sup>7</sup>, joka on samalla myös laajin, *Purhosen* väitöskirjan jälkeen julkaistu, aihetta käsittelevä tutkimus ja yleisesitys. Omalla tutkielmallani on temaattinen yhteys molempiin edellä mainittuihin, mutta tarkoitukseni on kiinnittää enemmän huomioita sääntelyn kehitykseen ja muutokseen. Vuonna 1977 julkaistuun laajaan eduskunnan historiaa käsittelevän teoksen 11. osaan sisältyvät *Nils Meinanderin* ja *Paavo Kastarin* kirjoitukset<sup>8</sup>, joissa esitellään eduskunnan finanssivallan kehitystä ja parlamentaarista tilintarkastustoimintaa sen yhtenä osana. Kehitystä on tutkittu myös *Purhosen* vuonna 1961 ja *Tauno Vesasen* vuonna 1970 julkaistuissa teoksissa, mutta kuitenkin suppeammin ja enemmän budjettivallan näkökulmasta. Mainittujen teosten jälkeen tapahtuneesta kehityksestä en löytänyt varsinaisia tieteellisiä lähteitä. *Arvo Myllymäen* ja *Asko Uotin* vuonna 1994 julkaisemassa tutkimuksessa<sup>9</sup> kuvataan yksityiskohtaisesti parlamentaarisen finanssivalvonnan 1990-luvun alussa kohtaamia haasteita.

Tutkimuksen lähdemateriaali koostuu oikeussäädöksistä, lainvalmisteluaineistosta, edellä mainituista tutkimuksesta ja muusta oikeuskirjallisuudesta. Parlamentaarista finanssivalvontaa on kirjallisuudessa käsitelty suhteellisen suppeasti, eikä uudistuneesta

---

<sup>6</sup> Ks. *Purhonen* 1955.

<sup>7</sup> Ks. *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994.

<sup>8</sup> Ks. Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI s. 129–213 ja s.203–211.

<sup>9</sup> Ks. *Myllymäki – Uoti* 1994.



järjestelmästä ei vielä ole kirjoitettu paljoa: *Myllymäen*<sup>10</sup> vuonna 2007 julkaistussa ”finanssihallinto-oikeus” –teoksen painoksessa ja *Myrskyn*<sup>11</sup> vuonna 2010 julkaistussa ”valtiontalousoikeus” -teoksen painoksessa, tarkastusvaliokuntaa on käsitelty. Käyttökelpoisia lähteitä ovat myös perustuslain kommentaarit, erityisesti *Ilkka Saraviidan* teos ”Perustuslaki”<sup>12</sup>, josta saa hyvän käsityksen myös finanssivalvontaa koskevasta ja sivuavasta perustuslain sääntelystä.

Olen käyttänyt lähteinä myös muutamia vanhempia valtiosääntö ja tilintarkastus aiheisia teoksia, selvittääkseni valvonnan peruseriaatteita ja ennen uudistusta vallinnutta tilannetta. Monet aiheita käsittelevät teokset ovat kuitenkin oppikirjamaisia ja suhteellisen suppeita yleisesityksiä, joissa parlamentaarisen finanssivalvonnan peruseriaatteet on esitetty lähes samalla tavoin. Käytännössä ongelmaksi muodostui myös sen arviointi, millä tavoin ennen vuotta 2007 julkaistuissa teoksissa esitetyt periaatteet soveltuvat nykyaikaisen valvontajärjestelmän kuvaamiseen. Yritin lisäksi etsiä erilaisista oikeustieteellisistä julkaisuista, kuten esimerkiksi Lakimiehestä artikkeleita varsinkin vuoden 2007 kesältä ja syksyltä, jollain uudistus oli ajankohtaisimmillaan, mutta en kuitenkaan löytänyt yhtään.

Tutkimuksen keskeisenä mielenkiinnon kohtana ovat parlamentaarista finanssivalvontaa koskevan lainsäädännön muutosvaiheet, joten erilaiset lainvalmisteluaineistot olivat keskeisiä lähteitä, koska niistä on yleensä löydettävissä uudistushankkeen perusteet ja olosuhteet (*occasio legis*) sekä tavoitteet ja tarkoitukset (*ratio legis*)<sup>13</sup>. Erityisen tärkeitä ovat hallituksen esitys 71/2006 ja siihen liittyvät valtiovarain- ja perustuslakivaliokuntien mietinnöt. Näiden virallislähteiden tuoreus korostaa niiden asemaa relevantteina lähteinä. Uudistusta on käsitelty laajasti myös valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimikunnan mietinnössä. Esitöiden merkitys lähteenä kasvaa lähestyttäessä nykyaikaa, varhaisimmissa vaiheissa taas on enemmän tukeuduttu edellä

---

<sup>10</sup> Ks. Myllymäki 2007.

<sup>11</sup> Ks. Myrsky 2010.

<sup>12</sup> Ks. Saraviita 2011.

<sup>13</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 115.

mainittuihin tutkimuksiin.

## 1.4 Oikeushistoria tutkimusmetodina

### 1.4.1 Yleiset piirteet ja täydentävät näkökulmat

Oikeushistoriallisen tutkimuksen keskeisin tehtävä on oikeudellisten sääntöjen (normihistoria), mutta myös tavanomaisena pidetyn oikeuden, muutosten tutkiminen ja analysointi. Tarkastelun kohteina voivat olla myös oikeusnormeilla säänneltyt instituutiot sekä erilaisten viranomaisten ja tuomioistuinten luoma ratkaisu- tai oikeuskäytäntö. Oikeushistoria tarkastelee myös oikeuskulttuurin ja ajattelutapojen (oikeuden aatehistoria) muutoksia eri aikoina eli oikeustieteen omaa historiaa.<sup>14</sup> Toisaalta voidaan selvittää myös kehitystä tiettyjen voimassaolevan oikeuden sääntöjen taustalla. Aikaulottuvuus olisi otettava huomioon kaikessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa, *Antero Jyrängin* mukaan oikeustieteen nykyisyyden haltuun ottaminen edellyttää sen menneisyyden ymmärtämistä<sup>15</sup>. Oikeushistoriallinen tutkimus pyrkii huomioimaan yhteiskunnallisten muutosten lisäksi myös ajankohtana vallinneen kulttuurin sekä muut paikalliset erityisolut.

Oikeushistoria ja oikeusvertailu ovat usein vahvasti yhteydessä toisiinsa. Oikeusvertailua ei ole syytä nähdä liian kytkeytyneenä oikeusdogmatiikkaan ja voimassaolevaan oikeuteen, sillä on mahdollista ottaa vertailtavaksi myös menneisyyden oikeusjärjestysten erot ja yhtäläisyydet. Lisäksi molempiin sisältyy selkeästi päällekkäisiäkin elementtejä. Oikeusvertailu on pohjimmiltaan oikeusjärjestelmien ja oikeussääntöjen välisten historiallisten yhteyksien tutkimista. Oikeushistoriallinen tutkimus sisältää aina myös oikeusvertailua, sillä menneisyyden

---

<sup>14</sup> *Kekkonen* 1999, s. 5–6.

<sup>15</sup> *Jyränki* 1998, s. 6.

tarkastelu on sidoksissa tutkijan oman ajan käsitteelliseen kontekstiin.<sup>16</sup>

Tutkimustehtävässä ilmaisin, että eräänä tämän tutkimuksen tarkoituksena on *tehdä nykytila ymmärrettäväksi sen muodostumisprosessin kautta*. Tämän lähestymistavan myötä, oikeushistorialliseen tarkasteluun yhdistyy myös hermeneuttisen tutkimusotteen piirteitä. Hermeneutiikka on tieteenfilosofinen suuntaus, jossa painotetaan ymmärtämistä. Hermeneuttisen säännön mukaan kokonaisuus tulee ymmärtää yksittäisestä ja yksittäinen kokonaisuudesta<sup>17</sup>. Tutkimusprosessin alussa tutkijalla on aluksi esiymmärrys kohteestaan. Ymmärrys alkaa syventyä kun tehtyjen havaintojen yksityiskohtia tarkastellaan suhteessa kokonaisuuteen, jonka jälkeen kyetään taas entistä paremmin analysoimaan uusia yksityiskohtia. Oikeustieteessä tämä ilmenee tutkittavana olevan säädöstekstin vertaamisena kokonaisuuteen, joka koostuu esim. esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta<sup>18</sup>. Kokonaisvaltaisen ja yksityiskohtaisen näkökulman vuorottelu etenee vähitellen kohti syvempää ymmärrystä. Näin ollen hermeneuttista prosessia kuvataankin usein syvenevän spiraalin muotoisena.

#### 1.4.2 Oikeushistoriallisen tutkimuksen tavoitteet

Oikeushistorian tavoitteena on selittää ja kuvata oikeuden muutosta tai periaatteessa myös vaihtoehtoisesti muuttumattomuutta. Aluksi on selvitettävä *miten* oikeus on muuttunut. Toisessa vaiheessa huomio kiinnitetään sen selvittämiseen, *miksi* oikeus on muuttunut edellä havaitun mukaiseksi. Liitântäkohtia haetaan esimerkiksi samassa ajassa ja paikassa tapahtuneista yhteiskunnallisista ja ideologisista muutoksista. On erityisen tärkeää pitää mielessä, että keskeistä on nimenomaisesti *muutosten analysointi ja niiden taustojen selittäminen*. Kuten kaikessa tieteellisessä tutkimuksessa yleensäkin, on myös oikeushistoriallisessa tutkimuksessa vältettävä liikaa deskriptiivisyyttä, sillä pelkkä historian vaiheiden kuvailu ja erittely eivät täytä tieteelliselle tutkimukselle

---

<sup>16</sup> Husa 1998, s. 51–52.

<sup>17</sup> Gadamer 2004, s. 29.

<sup>18</sup> Laakso 1990, s. 179–180.

asetettuja vaatimuksia.<sup>19</sup>

Historiaa tarkastellaan aina lähtökohtaisesti omassa ajassa vallitsevien ongelmien näkökulmasta. Oikeushistoriallisen tutkimuksen tarpeellisuutta voidaan perustella, sillä minkälaista tukea se tarjoaa nykyaikaisen oikeiden tarkastelulle. Kuten jo edellä todettiin, tulevat asiat ymmärrettäviksi historiansa kautta. Historia tarjoaa lisäksi tietoa varsinaisen sääntelyn taustalla vaikuttaneista intresseistä. Oikeus kehittyy tai taantuu samassa tahdissa yhteiskunnan kanssa, jolloin sääntelyn laadun perusteella voidaan arvioida myös yhteiskunnan yleistä tilaa, oikeuden ei siis katsota kehittyvän aina vain edistyneempään ja parempaan suuntaan. Oikeushistoria tuo esiin säännönmukaisuuksia, joita voidaan hyödyntää yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa.<sup>20</sup>

## 1.5 Oikeusdogmatiikka tutkimusmetodina

Tutkimuksen toisena metodina on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimusote. Oikeusdogmatiikkaan katsotaan yleisesti koostuvan säännösten tulkinta ja niiden sisällön systematisointi<sup>21</sup>. Tarkoituksena on selvittää voimassa olevan lain kanta tulkinnanvaraisessa tilanteessa. Näin ollen oikeusdogmatiikan yhtenä tehtävänä on tulkintasuositusten antaminen. Tätä tukee systematisointi, jolla luodaan käsitejärjestelmä, joka on tulkinnan ja muun oikeudellisen ajattelun perusta<sup>22</sup>. Oikeusdogmatiikan, voidaan edellä mainittujen perinteisten tehtävien lisäksi, sisällyttää myös säännösten toiminnan tarkastelu ja arviointi sekä oikeuspoliittinen tutkimus<sup>23</sup>.

Tämän tutkimuksen kohde on valtiosääntöoikeudellinen, joten metodologia voidaan nimittää myös valtiosääntöoikeusdogmaattiseksi. Perustuslaintasoisella sääntelyllä on erityinen

---

<sup>19</sup>Kekkonen 1999, s. 7–8.

<sup>20</sup>Kekkonen 1999, s. 8–10.

<sup>21</sup>Aarnio 1978, s. 52; Aarnio 1989, s. 48.

<sup>22</sup>Aarnio 1989, s. 288.

<sup>23</sup>Aarnio 1978, s. 53.

asema, jonka vuoksi sitä voidaan oikeusdogmatiikan näkökulmasta tutkia vain rajoitetusti. Tutkija ei saa yrittää sivuuttaa perustuslainsäätäjää, joten tulkintasuosituksia ei voi tehdä yhtä vapaasti, kuin alemmanasteisen sääntelyn kohdalla. Valtiosääntöoikeusdogmatiikan tulkintalilanteissa käytetään toissijaisena oikeuslähteenä praxista eli organisaatiokäyttäytymistä, joka ilmaisee valtioelinten perustuslaissa säädetyn toimivallan. Tähän ei kuitenkaan liity varsinaista perustuslain tulkintaa, vaan kyseessä on toiminta, jolla tavoitellaan toimivaltanormissa osoitettua oikeusvaikutusta, perustuslain muodostamissa puitteissa.<sup>24</sup> Tämän tutkimuksen kannalta, on keskeistä myös ymmärtää perustuslain sanamuodon erityislaatuisuus. Perustuslain muuttaminen on muuta sääntelyä vaikeampaa, joten sen sanamuoto ei seuraa ympäröivää muutosta yhtä tiiviisti, joten sen tulkintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Jyräki 2003, s. 16–17.

<sup>25</sup> Jyräki 1973, s. 13.

## 2 KÄSITTEET, TOIMINTAIDEAT JA MUODOT

### 2.1 Valvonnan käsite

#### 2.1.1 Valvonnan käsitteen kehitys oikeuskirjallisuudessa

Vuonna 1938 julkaistussa teoksessaan *Merikoski* määritteli valvonnan eräänlaiseksi nukkumisen vastakohdaksi ja lisäsi vielä, että:

*"Transitiivisena<sup>26</sup> esiintyessään jatkuvaa, herkeämätöntä huomiointia ja silmälläpitoa, jonka toiminnan subjekti, valvoja eli valvova henkilö kohdistaa muuhun kuin omasta tahdosta välittömästi riippuvaan toimintaan taikka tapahtumaan".<sup>27</sup>*

*Purhonen* määritteli väitöskirjassaan vuonna 1955 valtiontalouteen kohdistuvan valvonnan tarkoitukseksi väärinkäytösten estämisen, virheiden paljastamisen ja niihin liittyvään vastuuseen saattamisen<sup>28</sup>. Määritelmä kuvaa valvontatoimintaa lähinnä laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Lähes 50 vuotta myöhemmin *Meklin* kirjoitti, että edellä kuvattu ei enää riitä, vaan valvonnassa on korostettava tuloksellisuuden arvioinnin merkitystä. Tuloksellisuus-

---

<sup>26</sup> Tunnettuun objektiin kohdistuvana.

<sup>27</sup> *Merikoski* 1938, s. 17. Määritelmä osoittaa valvonnan käsitteen laajuutta (*Myllymäki* 1990, s. 228).

<sup>28</sup> *Purhonen* 1955, s. 1–2. Vuonna 1994 *Myllymäki* totesi *Purhosen* näkökulman kattamattomaksi ja viittasi tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen tärkeyteen osana valvonnan kokonaisuutta (*Myllymäki* 1994, s. 11).

kulttuurin myötä valvonnan kohteeksi säädösten rinnalle on otettu tuloksellisuustekijät, ja tarkoitukseksi parantaa suunnittelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa<sup>29</sup>. Nykyään valvonta ymmärretäänkin sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden valvonnaksi. Käytännössä näkökulmien painotus vaihtelee valvontaelimen luonteen mukaan.

Edellä esitettyjen esimerkkien perusteella voidaan todeta, että valvonta on dynaaminen<sup>30</sup> käsite, jonka merkitys muuttuu valvonnan kohteen kehittyessä. Toisaalta myös vanhat piirteet säilyvät, uusien ominaisuuksien muodostaessa uusia kerroksia niiden päälle. *Merikosken* idea valvonnasta kohteen ulkopuolelta tapahtuvana silmälläpitona tulee olemaan käsitteen keskeisin ydin myös tulevaisuudessa. Myöskään lainvastaisentoiminnan paljastamisesta ei voida luopua. Toisaalta valvonnan aktiivisuus ja laadullinen arviointi on yhä keskeisempää.

Julkisen talouden muuttuvat painotukset luovat valvonnalle painetta, tehokkuuden säilyttämiseksi, mukautua uuteen tilanteeseen. Valvonta on kokonaisuudessaan laaja käsite ja sisältää paljon muutakin kuin talouden valvontaa. Tämän tutkielman kokonaisuudessa tosin korostuu taloudenhoidon valvontaan painottuva näkökulma. Käytännössä valvontatoimintaa suorittavien toimijoiden valvonta-alaan kuluu talouden lisäksi muutakin.

## 2.1.2 Valvonta osana prosesseja

Valvontatoiminta voidaan jakaa kolmeen osalauseeseen. Ensinnäkin se on toimintaan kohdistuvaa seuraamista ja havainnointia, jonka tarkoituksena on kerätä tietoa tosiasiallisista tapahtumista. Huomiota kiinnitetään myös siihen, mitä tulisi tapahtumaan, jos toimintaan ei vaikuteta. Usein valvonta on myös keino, jolla edistetään ja varmistetaan valvonnan kohteena olevan toiminnan toteuttamista. Lisäksi valvonnan suorittaja voi havaintojensa johdosta ryhtyä toimenpiteisiin vaikuttaakseen valvonnan

---

<sup>29</sup> *Meklin* 2002, s. 151.

<sup>30</sup> Muuttuva, kehittyvä.

kohteen toimintaan. Toisaalta on huomioitava, että parlamentaarinen finanssivalvonta on luonteeltaan tiedonhankintaa, johon ei kuuluu valtaa antaa määräyksiä. Valvonta muodostaa kokonaisuuksia eri instituutioiden toiminnoista, joilla pyritään kohti yhteistä tavoiteta, kuten esim. eduskunnan budjettivallan turvaamista<sup>31</sup>.

Valtiontalouden tarkastustoiminta on osa päätöksentekoprosesseja, minne tahansa valtiokoneistoon sijoitettuna.<sup>32</sup> Muodollisen päätöksenteko prosessin vaiheina pidetään yleensä valmistelua, päätöksentekotilannetta, täytäntöönpanoa sekä valvontaa ja seurantaa. Täytäntöönpanovaihe on haastava, koska siinä pitää toimia tehokkaasti, mutta varsinaisen päätöksen tavoitteita unohtamatta. Prosessi päättyy valvonta- ja seurantavaiheeseen, jossa arvioidaan seurauksia, hyötyjä ja vaikutuksia. Tämän vaiheen tehokas suorittaminen antaa perustan uudelle suunnittelulle ja valmistelulle.<sup>33</sup> Mielestäni on keskeisintä ymmärtää valvonta on ennen kaikkea toimintaa, jolla päätöstentekijä saa tietoa päätöstensä toimeenpanon onnistumisesta. Edellä mainituissa päätöksentekoprosessin vaiheissa on mahdollista nähdä ensimmäisen ja viimeisen vaiheen vuorovaikutus, jossa prosessi nähtäisiin kehänä, joka periaatteessa kiertää kerääntyvän tiedon myötä kohti osuvampia päätöksiä.

Valvonnan huomio kiinnittyy yleensä menneeseen, joten sitä voidaan luonnehtia repressiiviseksi toiminnaksi. Toisaalta valvontaan on mahdollista liittää myös edellä mainittu tulevaisuuteen ja kehittämiseen suuntautuva näkökulma, jolloin sitä voidaan kutsui repressiiviseksi ohjaamiseksi.<sup>34</sup> Jälkikäteisen valvonnan lisäksi on käsitteenä olemassa myös ennakollista eli preventiivistä valvontaa, jota ei niinkään mielletä varsinaiseksi valvontatoiminnaksi, vaan enemmänkin päätöksenteon ja valmistelun osaksi<sup>35</sup>.

Julkisessa toiminnassa hallinnolle on käytössään tietyt resurssit, joilla sen on

---

<sup>31</sup> *Hiden – Saraviita* 1994, s. 258.

<sup>32</sup> *Komiteanmietintö* 1984:30 s. 1.

<sup>33</sup> *Salminen* 2004, s. 61. Ks. myös *Komiteanmietintö* 1984:30 s. 1, jossa esitetään samat vaiheet.

<sup>34</sup> *Heuru – Mennola – Ryyänen* 2011, s. 296.

<sup>35</sup> *Meklin* 2002, s. 148.



saavutettava paras mahdollinen tuotos, kuitenkin siten, että veroista muodostettua rahoitusta käytetään demokraattisesti sovittujen tarkoitusten mukaisesti. Julkisen talouden valvonnalle antaa omanpiirteensä myös se, ettei valvonnan kohteen ole tarkoitus tuottaa voittoa ja hallintolakia ja muita menettelyjä on noudatettava. Valvonnalla kerättyä tietoa voidaan hyödyntää talouden suunnittelussa eli budjetoinnissa, ja edelleen valvonnan kehittämisessä sekä tarkentamisessa<sup>36</sup>.

## 2.2 Valvontatoiminnan tarpeellisuuden perusteita

### 2.2.1 Päämies-agenttiteoria

Agenttiteoria on eräs tapa kuvata toimijoiden suhdetta, josta aiheutuu tarvetta suorittaa valvontaa. Teorian idean mukaan päämies ja agentti muodostavat vaihtosuhteen sopimalla tehtävästä ja siihen varatusta rahoituksesta. Agentti suorittaa saamansa tehtävän tarkoitukseen osoitetuilla resursseilla, josta se on tilivelvollinen päämiehelle.<sup>37</sup>

Päämies-agenttisuhteita voidaan muodostaa useita erilaisia. Julkistalouden aihepiirissä päämiehen roolissa voivat olla esim. kansalaiset tai kuntalaiset. Agentin roolissa voi olla esim. palvelun tuottaja. Sama toimija voi toisaalta olla myös molemmissa rooleissa: Kuntalaiset ovat päämiehiä suhteessa valtuutettuihin, toisaalta valtuusto on päämies suhteessa eri toimialoihin.<sup>38</sup> Eduskunnalla on vastaava kaksoisrooli valtakunnan tasolla.

Päämiehen ja agentin suhde voi olla ongelmallinen monestakin syystä. Päämies

---

<sup>36</sup> Valvonnan ja budjetoinnin toiminnallisella yhteydellä on ollut merkitystä myös parlamentaarisen finanssivalvonnan viimeisimmässä uudistuksessa, sillä eräänä sen tavoitteena oli varmistaa eduskunnan tiedonsaanti jo budjettiprosessin aikana.

<sup>37</sup> Myllymäki – Vakkuri 2001, s. 17; Niiranen – Stenvall – Lumijärvi 2005, s. 221.

<sup>38</sup> *ibid*

tarvitsee agentin tuottamia palveluita edistääkseen omia intressejään, mutta ei voi olla täysin varma agentin halukkuudesta ja kyvystä toimia sovitulla tavalla. Toimijoiden intresseissä saattaa olla ristiriitoja, jolloin agentti voi jättää sopimuksen tavoitteet täyttämättä tai toimia muuten väärin. Toinen ongelmia aiheuttava tekijä on tiedon epätasainen jakautuminen osapuolille. Päämies ja agentti saavat tietoonsa eri asioita, jolloin ne voivat käyttää toistensa tietämättömyyttä hyväkseen.<sup>39</sup>

Edellä mainittujen ongelmien ylittämiseksi, toimeksiantajan on hankittava *kolmas osa puoli, kuten esimerkiksi tarkastaja*, jonka tehtävänä on valvoa agentin käyttämää rahoitusta ja omaisuuden hoitoa sekä niistä annetun informaation oikeellisuutta ja riittävyttä. Resurssien muuttaminen palveluiksi on monessa tapauksessa niin monimutkainen prosessi, että päämiehen on turvauduttava tällaiseen ulkopuoliseen toimijaan, jolla on edellytykset arvioida agentin toimintaa sekä tuloksen saavuttamisen että normien noudattamisen kannalta. Tilivelvollisuuden näkökulmasta rahoituksen lainmukaista käyttöä voidaan pitää eräänlaisena minimivaatimuksena, mutta laajemmassa mielessä on otettava huomioon myös toiminnan vastuullisuus.<sup>40</sup> Valtion talouden osalta laillisuusajattelu ja kameraalinen<sup>41</sup> kirjanpito korostavat varallisuuden hoidon paikkansapitävyyden varmistamisen merkitystä.<sup>42</sup>

## 2.2.2 Valvonta arvona ja erilaisten arvojen toteuttajana

Valvonta ei yleisellä tasolla ole itsetarkoitus, vaan keino pyrittäessä kohti haluttua lopputulosta<sup>43</sup>. Arvoteorian näkökulmasta valvonnan merkitystä on relevanttia pohtia itseis- ja välinearvon käsitteiden kautta. Valvonta ei yleensä ole itseisarvo, koska sillä ei järjestelmästäan irrotettuna, ole sinällään arvoa, vaan se on perusteltavissa vain

---

<sup>39</sup> Myllymäki – Vakkuri 2001, s. 17–18; Niiranen – Stenvall – Lumijärvi 2005, s. 221–222.

<sup>40</sup> Myllymäki – Vakkuri 2001, s. 18.

<sup>41</sup> Valtion taloutta ja tilinpitoa koskeva.

<sup>42</sup> Myllymäki 2007, s. 132; Myllymäki 2000, s. 126.

<sup>43</sup> Myllymäki 1994, s. 22.

hyödyillä, joita sen toiminta tuottaa eli itseisarvoilla, joiden toteutumisen varmistamiseen se tähtää<sup>44</sup>. Itseisarvojen nimeäminen on problemaattista, mutta parlamentaarisen finanssivalvonnan näkökulmasta sellaisina voidaan pitää ainakin kansanvaltaisuutta ja parlamentarismia.

Julkisen talouden valvonnan kokonaisuuteen liittyy toisaalta myös osa-alueita, joiden arvoa ja merkitystä ei voida arvioida niiden tulosten perusteella. Laillisuustarkastuksen suorittamisen voi nähdä olevan arvo sinänsä, eikä sen olemassaolonsa tueksi tarvita mitään erityistä perustetta.<sup>45</sup> Lainsäätäjän tahdon toteutuminen hallinnossa ilmentää valtiojärjestyksen keskeisimpiä perusperiaatteita, joten se nousee itseisarvoksi, koska se jo itsessään ilmaisee kansanvallan komentoketjua<sup>46</sup>. Mielestäni laillisuusvalvonta on mahdollista tulkita myös väliarvoksi, joka turvaa perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatetta, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan taustalla voi nähdä ainakin yhteisen edun edistämisen. Toisaalta tarkoituksenmukaisella toiminnalla viitataan usein myös toiminnan taloudellisuuden tavoitteluun. Taloudellisuuden periaatteen mukaisella taloudenhoidolla pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyvä tulos mahdollisimman pienillä kustannuksilla<sup>47</sup>. Taloudellisuus on kuitenkin arvona hankala käsite, koska se on arvoteorian näkökulmasta tulkittu väliarvoksi, vaikka mielestäni olisi perusteltua nähdä se ensisijaisesti itseisarvona.

Taloudelliset tavoitteet esitetään usein välttämättöminä, mutta pohjimmiltaan talouden parantamisella tavoitellaan muita päämääriä, koska taloudellisuus ei koskaan yksinään riitä olemaan perimmäinen syy. Toiminnan taloudellisuuden valvominen on silti erittäin tärkeää, koska taloudellisuusvastuu luo edellytyksiä muiden arvojen toteutumiselle.

---

<sup>44</sup> Arvojen jaottelusta tarkemmin ks. *Airaksinen* 1994, s. 30.

<sup>45</sup> *Myllymäki* 2007, s. 142; *Myllymäki* 2000, s. 136. Laillisuusvalvonta voidaan nähdä itseisarvona myös Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden suhteessa, koska valvontajärjestelmä tukee unionin oikeuden legitimitettiin jäsenvaltiossa (*Myllymäki* 2006, s. 149–150).

<sup>46</sup> Kansa – parlamentti – hallitus – julkishallinto. (ks. *Paloheimo – Wiberg* 1997, s. 162). Periaatteessa samaa idea on ilmaistu myös perustuslain 2 §:ään.

<sup>47</sup> *Purhonen* 1955, s. 158.

Lisäksi se liittyy läheisesti myös yhteisen edun mukaiseen toimintaan sitoutumiseen.<sup>48</sup>

Valvonnan on pysyttävä varsinaista toimintaa tukevassa roolissa, joten sen suorittaminen ei saa liikaa rajoittaa valvottavan pääasiallista toimintaa. Lisäksi valvonnan ylisuorittaminen saattaa heikentää edustamiaan itseisarvoja, kuten esim. kansanvallan tukemista.<sup>49</sup> Tarkoituksenmukaisesti organisoitu valvonta on kuitenkin käytännöllinen keino ja väline, jolla voidaan väärinkäytöksiä estämällä, edistää yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjen arvojen toteutumista. Sen järjestämisessä on pyrittävä siihen, että sen tulokset olisivat sopivassa suhteessa käytettyihin voimavaroihin.

## 2.3 Finanssivalvonnan käsitteiden jaotteluja<sup>50</sup>

### 2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta

Finanssivalvonta jaetaan *ulkoiseen* ja *sisäiseen* (ks. kuvio 1.) valvontaan sen perusteella, onko valvonnan suorittaja valvottavan organisaation ulkopuolinen taho vai osa sitä. Jaottelun perustana on se, että ulkoisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että kohde toimii valvojan edustamien intressien mukaisesti. Sisäisen valvonnan taustalla taas on johdolle kuuluva vastuu varmistaa, että sen alaisuudessa toimiva organisaatio toteuttaa

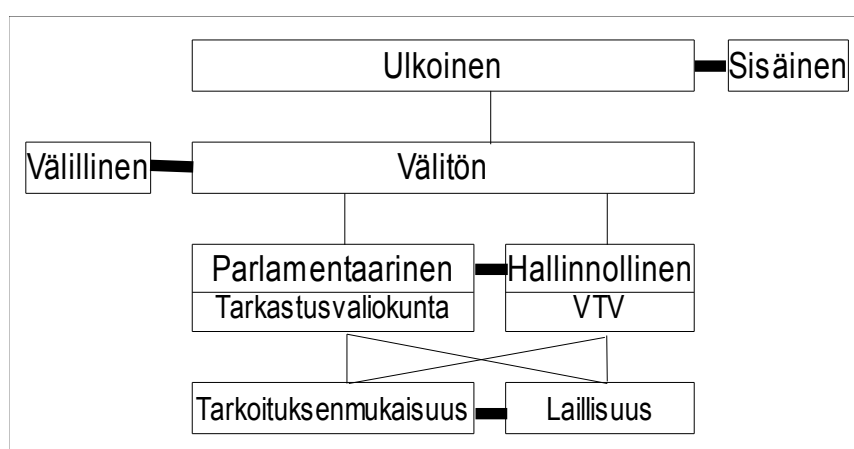
---

<sup>48</sup> *Summa* 1993, s. 60–61.

<sup>49</sup> *Myllymäki* 1994, s. 22; *Myllymäki* 1990, s. 230.

<sup>50</sup> Nämä jaottelutavat ovat oikeuskirjallisuudessa tyypillisimpiä, ja niiden avulla voidaan havainnonlistaa valvontatehtävien roolia kokonaisuuden kannalta. Jaotteluja voidaan esittää myös muilla perusteilla esim. *Purhonen* esittää jaottelun aineellisesti (tehtävän mukaan) ja muodollisesti (suorittavan mukaan). *Aineellinen jaottelu*: 1) inventointi, 2) numerotarkastus, 3) hallinnollinen finanssivalvonta ja 4) parlamentaarinen finanssivalvonta. *Muodollinen jaottelu*: 1) hallinnollinen, 2) oikeudellinen ja 3) parlamentaarinen finanssivalvonta. (*Purhonen* 1955, s. 2–4)

haluttua intressiä. Ulkoinen ja sisäinen valvonta vaikuttavat myös toisiinsa siten, että hyvin toimiva sisäinen valvonta antaa ulkoiselle valvonnalle vapauden keskittyä suurempiin ja periaatteellisiin seikkoihin<sup>51</sup>. Valvonnan lajeja erottaa lisäksi se, että ulkoinen valvonta on jälkikäteistä, kun taas sisäistä valvontaa suoritetaan varainhoitovuoden aikana<sup>52</sup>. Ulkoisen finanssivalvonnan orgaaneja tarkastellaan tarkemmin luvussa, jossa esitellään parlamentaarisen ja hallinnollisen finanssivalvonnan suorittajat.



Kuvio 1. Valvonnan käsitteiden jaottelut ja yhteydet

Yleisen määritelmän mukaan *sisäinen valvonta* on prosessi, jolla organisaation johto tai muu osa suorittaa saadakseen tietoa erilaisista tavoitteista suoriutumisesta. Mielenkiinnon kohteena voivat olla esim. vaikuttavuus, tehokkuus, raportointi sekä lakien ja määräysten noudattaminen.<sup>53</sup> Valtion talouden sisäisen valvonnan järjestämisestä säädetään laissa valtiontalousarviosta (13.5.1988/423) 24b §:ssä, jonka mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava valvonnan asianmukaisesti järjestämisestä. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä on asetuksen valtiontalousarviosta (11.12.1992/1243) 9. luvussa.

<sup>51</sup> Meklin 2002, s. 159.

<sup>52</sup> Myllymäki 2007, s. 135.

<sup>53</sup> Mattila 2006, s. 7.

### 2.3.2 Välittömän ja välillisen valvonnan suorittajat

*Ulkoinen* valtiovarainkäytönvalvonta on edelleen jaettu dualistisesti: Kahdelle *välitöntä* valvontaa suorittavalle varsinaiselle valvontaelimelle (ks. kuvio 1.). Eduskunnan tarkastusvaliokuntansa avulla suorittamaan *parlamentaariseen* finanssivalvontaan ja valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) suorittamaan *hallinnolliseen* finanssivalvontaan, joiden tehtävistä säädetään lyhyesti perustuslain 90 §:ssä. Molempien tehtäviin kuuluu muodollisesti sekä laillisuus- että tarkoituksen mukaisuusvalvontaa, mutta käytännössä valvonnan painotukset poikkeavat merkittävästi, koska vain hallinnollisella valvonnalla on edellytykset yksityiskohtaiseen tarkastukseen, mutta parlamentaarisella finanssivalvonnalla on toisaalta tukenaan parlamentaaristeiset toimintatavat ja poliittinen uskottavuus. Parlamentaarisen finanssivalvonnan käsitteellä tarkoitetaan eduskunnan suorittaman valtiontalouden valvonnan kokonaisuutta, johon sisältyy oleellisena osana myös poliittisen luottamuksen arviointi. *Parlamentaarinen tilintarkastus* taas ymmärretään finanssivalvonnan suppeammaksi ja teknisemmäksi alakäsitteeksi, jolla viitataan erityisesti talousarvion noudattamisen valvontaan<sup>54</sup>.

*Välittömän* valvonnan kokonaisuus on hieman epämääräisempi. Yksilö voi suorittaa välillistä finanssivalvontaa erityisesti tekemällä hallintovalituksen, jos valtion varoista maksettava avustus on jäänyt perusteetta saamatta, lisäksi kansalainen voi suorittaa rajoitetusti valvontaa myös äänestämällä eduskuntavaaleissa<sup>55</sup>. Välillistä valvontaa suorittavat myös ylimmät lainvalvojat: Oikeuskansleri erityisesti valvoessaan lainalaisuutta hallinnon varainkäytössä ja eduskunnan oikeusasiamies varsinkin käsittelemällä hallintokanteluita<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Tarkemmin käsitteiden eroista ks. kts. *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 3-5 ja *Purhonen* 1955, s. 10–11. Yleisesti *tarkastus* on valvontaan kuuluvana alakäsite, jonka erityispiirteenä on sen suurempi täsmällisyys ja tarkempi rajausta verrattuna valvonnan käsitteen kokonaisvaltaisuuteen.

<sup>55</sup> *Myllymäki* 2007, s. 189–190.

<sup>56</sup> *Myllymäki* 2007, s. 192.

### 2.3.3 Laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus valvontakohteina

Kaikkeen valvontatoimintaan sisältyy sekä *laillisuuden* tarkastusta että *tarkoituksenmukaisuuden* arviointia (ks. kuvio 1.). Parlamentaarisen finanssivalvonnan perussäännös perustuslain 90.1 § viittaa muodollisesti laillisuusvalvontaan, mutta tosiasiassa myös tarkoituksisuusvalvontaan. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (14.7.2000/676) 1.2 § nimenomaan toteaa molempien kuuluvan tarkastusvirastonkin tehtäviin. Laillisuusvalvonta on ensisijaisempaa, koska lainmukainen toiminta on toiminnan hyväksyttävyyden minimiperuste<sup>57</sup>.

Laillisuusvalvonnassa on aina löydettävissä säädös, jonka noudattamisesta valvonnan kohde ei voi poiketa. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa vertalaulukohdat ovat epäselvempiä ja usein myös tilannekohtaisia.<sup>58</sup> Valvonnan jaottelun voi yksinkertaistaen perustella myös sillä, että valvonnan kohteena on sekä voimakkaasti lakiin sidottua että harkinnanvaraista toimintaa. Sääntelyn ja budjetoinnin joustavuuden lisääntyminen on omiaan korostamaan tarkoituksenmukaisuusvalvonnan merkitystä, mutta se ei kuitenkaan vähennä laillisuusvalvonnan välttämättömyyttä.

Laillisuusvalvonnan keskeisimpänä tarkoituksena on selvittää oikeussääntöjen ja budjettipäätösten noudattamista talouden hoidossa, näin virheiden syntymistä voidaan ehkäistä jo ennakolta.<sup>59</sup> Laillisuusvalvonnassa voidaan edelleen erotella kaksi toisiaan täydentävää tehtävää. *Negatiivisen valvonnan* tarkoituksena on varmistaa, että kohde ei ylitä toimivaltansa rajoja. *Positiivinen valvonta* taas varmistaa, että kohde täyttää kaikki sille asetetut tehtävät.<sup>60</sup>

Kun on varmistettu, että toimimassa on noudatettu lainsäädäntö, voidaan kiinnittää huomiota myös käytettyjen menettelyjen laatuun. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa

---

<sup>57</sup> Myllymäki 2000, s. 136

<sup>58</sup> Meklin 2002, s. 149.

<sup>59</sup> Myllymäki 2007, s. 135; Myllymäki 2000, s. 139.

<sup>60</sup> Merikoski 1976b, s. 10.

keskitytään yleisesti arvioimaan, että toiminta on, asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, tehokasta ja hyödyllistä. Tässä arvioinnissa käytetään monia taloudellisia käsitteitä kuten esim. *tuloksellisuutta*. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan näkökulmaan sopii aktiivinen valvontaote, koska sen tavoitteena on toiminnan laadullinen edistäminen, eikä pelkästään vääränlaisen toiminnan jälkikäteinen toteaminen<sup>61</sup>. Organisaatioiden oletetaan myös itse kiinnitettävän huomiota toimintansa taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen<sup>62</sup>. Näin ollen tarkoituksenmukaisuusvalvonta kuuluu myös sisäisen valvonnan osaksi.

## 2.4 Parlamentaarin finanssivalvonta Euroopassa

Yleisimmin finanssivalvontaa suorittaa parlamentin yhteydessä tai alaisuudessa toimiva tarkastuselin; vain muutamissa maissa (esim. pohjoismaat) tämän rinnalla toimii myös erityinen parlamentaarinen valvontaelin, kuten esim. valtiontilintarkastusinstituutio. Ruotsissa kuitenkin lakkautettiin parlamentaarinen valvontaelin vuonna 2003 ja perustettiin uusi itsenäinen tarkastusviranomainen, josta kerron lisää myöhemmin.

Euroopan unionin toimielinten välillä ei ole samanlaista parlamentarismia kuin valtioissa yleensä. Sielläkin on kuitenkin parlamentin yhteydessä toimintaa, jota voidaan instituutionaalisesta näkökulmasta luonnehtia parlamentaariseksi finanssivalvonnaksi.<sup>63</sup> Euroopan parlamentissa on varainhoitoon liittyviä asioita varten talousarvion valvontavaliokunta<sup>64</sup>, jossa ovat edustettuina kaikki parlamentin poliittiset ryhmät. Valvontavaliokunnan keskeisimpänä tehtävänä on hyväksyä EU-budjetin tilinpäätös ja komission budjetin toteuttaminen sekä valmistella tämän perusteella parlamentin päätös komission vastuuvapauden hyväksymiseksi. Tehtävänsä tueksi

---

<sup>61</sup> Merikoski 1976b, s. 11.

<sup>62</sup> Myllymäki 2007, s. 135–147.

<sup>63</sup> Eilavaara – Hytönen – Pöysti 1994, s. 529.

<sup>64</sup> COCOBU eli Commission du Controle Budgetaire.



valvontavaliokunta tekee aktiivista yhteistyötä mm. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, petostentorjuntaviraston ja lisäksi muiden parlamentin valiokuntien kanssa.<sup>65</sup>

Iso-Britanniassa on käytössä samankaltainen järjestelmä kuin Euroopan unionissa. Sielläkin parlamentaarista valvontaa suorittava toimielin on osa parlamentin valiokuntalaitosta. Parlamentin alahuoneessa toimii 15 jäseninen tarkastusvaliokunta<sup>66</sup>. Sen keskeisenä tehtävänä on laatia alahuoneelle suosituksia tarkastusvirastolta saamiensa raporttien perusteella.<sup>67</sup> Suomen uusittu valvontajärjestelmä näyttääkin olevan lähempänä tämänkaltaista kuin perinteistä pohjoismaista mallia, kuten myöhemmin selviää.

## 2.5 Parlamentaarisen finanssivalvonnan kehitys ja nykytila Ruotsissa

Suomalaisen finanssivalvonnan vaikutteet ovat suurelta osin peräisin Skandinavian maista. Samankaltaisuuksia selittävät esim. yhteinen historia, samantyyppiset parlamentit ja tiivis yhteistyö, jonka seurauksena valtioiden instituutioilla on paljon yhteisiä piirteitä.<sup>68</sup> Erityisesti Ruotsin oikeusjärjestelmä on perinteisesti ollut hyvä vertailukohde Suomelle, sillä peruseriaatteet ovat monissa asioissa samankaltaiset. Tämän tutkielman neljännessä pääluvussa tarkasteltu Ruotsin ja Suomen finanssivalvonnan järjestelmien synty ja kehittyminen ovat yhteistä historiaa aina vuoteen 1809 saakka. Tämän tutkimuksen kannalta ruotsalaisen järjestelmän tarkastelemisen mielenkiintoa lisää se, että siellä tehtiin merkittävä, Suomen järjestelmästä poikkeava finanssivalvonnan uudistus vuonna 2003.

---

<sup>65</sup> HE 71/2006 vp. s. 9; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 61–62.

<sup>66</sup> PAC eli Public Accounts Committee.

<sup>67</sup> HE 71/2006 vp. s. 10.

<sup>68</sup> *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 63.

Ruotsin parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelmä oli vuoteen 2003 saakka hyvin pitkälle samankaltainen kuin Suomen järjestelmä vuoteen 2007 asti. Parlamentti valitsi keskuudestaan 12 kansanedustajaa toimimaan valtiotilintarkastajana (*riksdagens revisorer*), kaikki eduskuntaryhmät olivat edustettuina. Lisäksi tukena käytettiin ulkopuolista asiantuntemusta. Järjestelmä oli kehittynyt vuoden 1809 hallitusmuodosta alkaen. Valvonta oli ns. toiminnantarkastusta ja sen tehtävänä oli edistää valtiontalouden hyvää hoitoa ja valtiovarojen järkevää käyttöä.<sup>69</sup>

Ruotsissa toimi myös vuodesta 1961 alkaen, Suomen valtiontalouden tarkastusvirastoa muistuttanut, valvonnan kannalta keskeisenä viranomaisena tarkastusvirasto (*riksrevisionsverket*). Tarkastusviraston laajat tiedonsaantioikeudet eivät kuitenkaan yltäneet ministeriöiden ja hallituksen taloudenpitoon ja se toimi myös hallituksen asiantuntijana taloushallinnon asioissa. Järjestelmää uudistettaessa eräänä lähtökohtana oli se, että tarkastusviraston nähtiin olevan epäitsenäinen ja liian riippuvainen hallituksesta.<sup>70</sup> Mielestäni pohdinnat ja ongelmat olivat jokseenkin samankaltaisia, kuin Suomessa oli ollut perustuslakia uudistettaessa.

Edellä kuvatut toimielimet lakkautettiin 1.7.2003 ja ne korvasi tarkastusviranomaisena, Ruotsin Hallitusmuodon (1974:152) 13. luvun 7 §:n 1. momenttiin lailla (2002:905) tehdyn muutoksen mukaisesti, parlamentin alaisuudessa toimiva Valtiontilintarkastus<sup>71</sup>.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 63–64.

<sup>70</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 63–65.

<sup>71</sup> Viralliselta nimeltään Riksrevisionen.

<sup>72</sup> Valtiontilintarkastus on valtiopäivien alainen viranomainen, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion suorittamaa toimintaa. Säännöksiä, että Valtiontilintarkastus voi valvoa myös muuta kuin valtion toimintaa säädetään lailla.

Hallitusmuodossa toiminnasta säädetään varsin yleisellä tasolla ja säädös on luonteeltaan yhtä yleisluontoinen kuin Suomen perustuslain 90 §. Säännöksen tarkoituksena on vain todeta valtiontilintarkastuksen asema ja toiminnan keskeisin tarkoitus. Valvonnasta säännellään tarkemmin laeissa: Om revision av statlig verksamhet m.m (2002:1022) ja Med instruktion för Riksrevisionen (2002:1023).

Uudistuksen tarkoituksena oli kattavan tarkastuksen kautta edistää valtionhallinnon tehokkuutta ja hyvää varainkäyttöä. Parlamentti valitsee virastolle kolme virkamiesjohtajaa sekä johtokunnan, joka seuraa tarkastusta ja tekee parlamentille esityksiä tarkastuskertomuksesta. Valtiontilintarkastus raportoi vuosittain parlamentille ja hallitukselle.<sup>73</sup> Suomen ja Ruotsin parlamentaarisen finanssivalvonnan uudistuksia yhdistivät samankaltaiset kehittämistarpeet. Suomalainen järjestelmää säilytti kuitenkin perinteisen pohjoismaisen dualismin, sillä tarkastusvaliokunta ja tarkastusvirasto toimivat eduskunnan yhteydessä, mutta erillisinä.

## 2.6 Parlamentaarisen finanssivalvonnan kehitys ja nykytila kunnallistaloudessa

Kunta muodostaa mielenkiintoisen vertailukohdan valtion taloudenhoidolle ja valvonnalle, koska pelkistetyksi ajateltuna siinä on samoja ominaisuuksia, mutta pienemmässä mittakaavassa. Kunnan talous on osa julkista taloutta, mutta samalla myös itsenäinen yksikkö. Tätä ilmentävät verorahoitteisuus ja budjettivalta, jonka perusteella valtuusto tekee päätöksiä kunnan tuloista ja menoista. Kunnallista demokratiaa vahvistetaan valvomalla näiden päätösten toteutumista. Tätä tarkoitusta varten on perustettu parlamentaarisista lähtökohdista toimiva valvontaelin.

Kunnan tarkastuslautakunta on suhteellisen uusi lisäys kunnan toimielimiin. Kuntalainasäädännön kehittämistarpeita tarkastellut kunnalliskomitea julkaisi vuonna

---

<sup>73</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 64–65.

1991 mietintönsä, jossa tuotiin ilmi kunnallispolitiikan vastuullisuuden, uskottavuuden ja moraalien arvioinnin tärkeys. Kuntalaisten luottamuksen kunnan päätöksentekoon todettiin heikenneen.<sup>74</sup> Uuden valvontaelimen perustaminen ei kuitenkaan tullut esiin vielä komiteamietinnössä, vaan ajatus siitä ilmaistiin hallituksen esityksessä (HE 192/1994). Kunnallishallinnon uskottavuutta pyrittiin edistämään luomalla selkeä jako valvontafunktioiden välille: ”*tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi)*”<sup>75</sup>. Tarkastuslautakuntien perustaminen oli osa vuoden 1995 kuntalakiin(17.3.1995/365) sisältyneitä uudistuksia. Taloutta ja tarkastusta koskevat säännökset tulivat tosin voimaan vasta vuoden 1997 alusta.

Kuntalain 71 §:n mukaan kunnassa on oltava tarkastuslautakunta, jonka asettaa budjettivaltaa käyttävä kunnanvaltuusto. Näin ollen tarkastuslautakunnan asema suhteessa valtuustoon institutionaalisesti samankaltainen, kuin eduskunnan suhde tarkastusvaliokuntaan. Tarkastuslautakunnan merkittävää asemaa ilmentävät hallituksen ja muun kunnan hallinnon arvioiminen, valmistelu-oikeus ja -velvollisuus sekä tiukemmat valintakelpoisuusehdot kuin muissa luottamustehtävissä<sup>76</sup>. Tarkastuslautakunnan asemaa kunnan organisaatiossa korostaa myös se, että se on kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja tilintarkastajien ohella kuntalain edellyttämä pakollinen orgaani kunnassa<sup>77</sup>. Tarkastuslautakunnalla on lisäksi erityinen asema lautakuntien joukossa, sillä sen lisäksi vain vaalilautakunnat ovat lakisääteisiä.

Tarkastuslautakunnan perustehtävät on lueteltu lyhyesti kuntalain 71 §:ssä, mutta niitä täydennetään muissa lain yhdeksännen luvun säännöksissä. Näiden lisäksi Kuntaliitto esittää tarkastussääntömallissaan sille lakia täydentäviä tehtäviä<sup>78</sup>. Tarkastuslautakunnan

---

<sup>74</sup> Vuorinen 2000, s. 1.

<sup>75</sup> HaVM 18/1994 vp. s. 15.

<sup>76</sup> Vuorinen 2000, s. 22.

<sup>77</sup> Ruostetsaari – Holtinen 2004, s. 9.

<sup>78</sup> Säilä et al. 2008, s. 53–55.

ja tilintarkastajien laajasta tiedonsaantioikeudesta säädetään kuntalainlain 74 §:ssä. Kunnan talouden valvonnan tehtävät on jaettu niin, että ammattitilintarkastajat keskittyvät laillisuuden- ja oikeellisuuden valvontaan, kun taas tarkastuslautakunnalla on puolestaan poliittinen uskottavuus, jota edellytetään kunnalle asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista arvioinnissa. Lisäksi se toimii myös eräänlaisena kunnan ja tilintarkastajien välisenä yhteysmiehenä. Näiden piirteiden perusteella, tarkastuslautakunnan suhde tilintarkastajiin on pääpiirteiltään samanlainen kuin tarkastusvaliokunnan suhde valtiontalouden tarkastusvirastoon.

### 3 VALTIOLLISTEN TEHTÄVIEN JAKO FINANSSI- VALVONNAN TAUSTALLA

#### 3.1 Eduskunnan ensisijaisuuden perusteet

##### 3.1.1 Valtiovallan kolmijako

*Montesquen* ja *John Locken* kehittämän vallankolmijako-opin mukaan valta on perinteisesti jaettu lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan<sup>79</sup>. Tämä jako toteutuu myös Suomen perustuslain kolmannessa pykälässä<sup>80</sup>, jonka mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja lisäksi päättää valtiotaloudesta. Perustuslain säännös ilmaisee vallanjaon perusidean, jota täydennetään muualla perustuslaissa.

Valvontavallan sijoittaminen kolmijakoon on problemaattista, koska se ei suoranaisesti kuulu mihinkään kolmesta vallanlajista. Vallanjakoa on joskus tulkittu siten, että hallitusvaltaan kuuluu kaikki vallankäyttö, joka ei edusta lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa<sup>81</sup>. Mielestäni ei kuitenkaan ole luontevaa sijoittaa valvontaa toimeenpanon osaksi, koska sen yhtenä tarkoituksena on toimia eräänlaisena hallinnon vastavoimana. *Purhosen* mukaan valvontavalta ei ole hallintovaltaa, koska siinä ei anneta sitovia määräyksiä, joten sitä on pidettävä näihin kategorioihin soveltumattomana<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> *Hiden – Saraviita* 1994, s. 45.

<sup>80</sup> *Lainsäädäntövaltaa* käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. *Hallitusvaltaa* käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. *Tuomiovaltaa* käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

<sup>81</sup> *Merikoski* 1976a, s. 3.

<sup>82</sup> *Purhonen* 1955, s. 318.

Vallankolmijako onkin sikäli suppea, että osa valtioelinten tehtävistä on sovitettavissa johonkin kolmesta ryhmästä vain väkinäisesti tai ei lainkaan<sup>83</sup>. Klassinen kolmijako on luotu olosuhteisiin, jotka poikkeavat merkittävästi tämän hetken Suomesta, nykyaikaisen valtion tehtäväkenttä on laaja ja monimuotoinen. Demokratian ja parlamentarismien vahvistuminen ovat saaneet aikaan tarpeen luoda, valvontavallan kaltainen täydentävä valtaoikeus, joka turvaa kansanvallan legitimitettä.

Vallanjako on vahvimmillaan lainsäädäntövallan delegoimattomuudessa ja lainkäytön järjestämisessä. Toisaalta eduskunnalle kuuluu tehtäviä, joita voidaan pitää myös hallinnollisina, kuten valtiosopimusten hyväksyminen ja ministeristön parlamentaarisen vastuunalaisuuden toteuttaminen poliittisella valvonnalla. Eduskunnan ensisijaisuuden ansiosta se voi, kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ottaa myös joitain hallinnollisia tehtäviä. Perustuslain kolmannen pykälän sisältöä ei voi täysin ohittaa, mutta tulkinnalla ei saisi voida heikentää eduskunnan asemaa.<sup>84</sup>

Vallankolmijako-oppi on säilyttänyt paikkansa perustuslaissa, vaikka sen kuvaama jyrkkä jaottelu ei enää täysin vastaakaan todellisuutta. Periaatteena ja yleisenä oppina sillä on kuitenkin yhä merkitystä valtiosääntöoikeudelle.<sup>85</sup> Suomen nykyisen valtiosäännön lähtökohtana on lainsäädäntö- ja hallitusvallan välinen yhteistyö ja keskinäinen riippuvuus, jotka perustuvat esim. hallituksen valmisteluvaltaan ja parlamentarismiin<sup>86</sup>. Kyseisellä toimintatavalla on vahva rooli myös valtionalouteen ja valvontaan liittyvässä päätöksenteossa, koska se on ollut omiaan kasvattamaan muodollisen ja tosiasiallisen päätösvallan eriytymistä, kuten jäljempänä tulee ilmi.

### 3.1.2 Eduskunnan suvereeni asema valtioelimenä

Perustuslain 2 §:ssä todetaan, että "*valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa*

---

<sup>83</sup> Hiden – Saraviita 1994, s. 257.

<sup>84</sup> Jyräki 2003, s. 150–151.

<sup>85</sup> Husa – Pohjolainen 2002, s. 60.

<sup>86</sup> Tuori 2005, s. 1046.

*valtiopäiville kokoontunut eduskunta.*" Tämän säännöksen perusteella eduskunnalle muodostuu väistämättä ehdoton ensisijaisuus muihin valtioelimiin nähden, koska se saa valtansa edustamaltaan suvereenilta kansalta<sup>87</sup>. Eduskunta edustaa valtiovallan haltijana olevaa kansaa, joten se ei saa joutua kilpailemaan toimivallasta muiden valtioelinten kanssa<sup>88</sup>. Yhteiskuntafilosofian näkökulmasta eduskunta tekee kompromisseja kansan eri ryhmien intresseistä.

Kansalta saadun vallan ytimessä on eduskunnan oikeus muuttaa perustuslakeja, jonka seurauksena sille muodostuu ns. kompetenssikompetenssi, eli se voi omilla päätöksillään muokata omaansa ja muiden valtioelinten toimivaltaa ja kohdistaa parlamentaarista ja oikeudellista valvontaa. Jyräki tiivistääkin, että eduskunta erityisesti ohjaava ja valvova orgaani, kun taas luonteeltaan hallinnolliset asiat kuuluvat enimmäkseen valtioneuvostolle ja presidentille<sup>89</sup>. Tosiasiallisesti eduskunnalla on käytännössään varsin rajoitetut keinot ohjata hallintokoneistoa, joten sen tärkeimmäksi vaikutuskeinoksi jää lainsäädännön muuttaminen<sup>90</sup>.

## 3.2 Päättäminen valtiontaloudesta

### 3.2.1 Parlamentaarinen finanssivalta

Edellä on jo todettu, että perustuslain 3.1 §:n mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta eli käyttää finanssivaltaa. Perustuslain pykälää voidaan pitää lähinnä

---

<sup>87</sup> *John Locken* ajattelun mukaisesti parlamentti on ylin valtioelin, mutta sen valta on peräisin ylempää eli kansalta. Parlamentin valtaa rajoittaa siis se, että sen on sitouduttava toteuttamaan kansan etua. Kansa on legitiimin oikeusjärjestyksen perusta (*Tolonen* 1989, s. 6, 44).

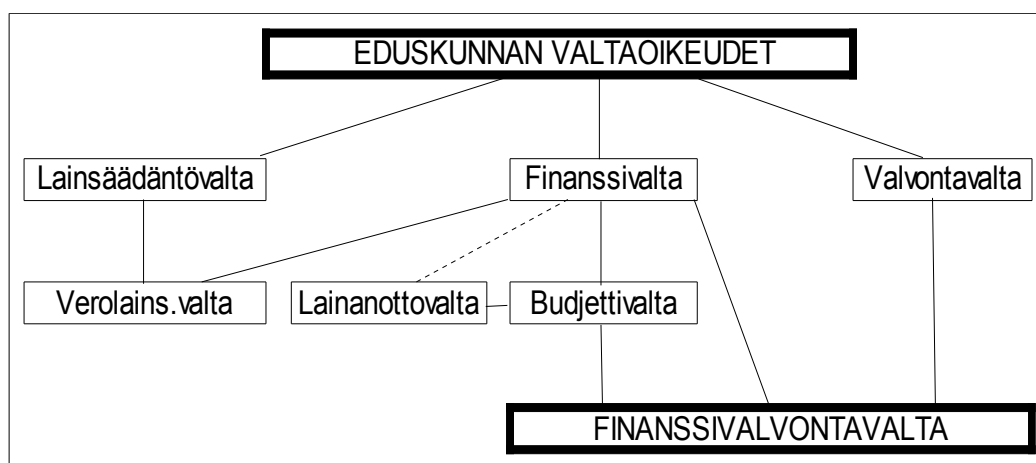
<sup>88</sup> HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

<sup>89</sup> *Jyräki* 2003, s. 145; *Jyräki* 2000, s. 89.

<sup>90</sup> *Husa – Pohjolainen* 2002, s. 75.



informatiivisena ja symbolisena, sillä perustuslain luvussa 7 "Valtiontalous" on asiasta säädetty perusteellisemmin<sup>91</sup>. Finanssivalta on valtaoikeutena (ks. kuvio 2.) yläkäsite, jonka alle on oikeuskirjallisuudessa esitetty erilaisia tehtäviä. Finanssivallan keskeisin osa on budjettivalta, joka sisältää päätöksenteon valtion tuloista ja menoista. Finanssivaltaan kuuluu myös erilaisia valtion tulojen hankintaan liittyviä tehtäviä, kuten verolakien ja maksujen säätäminen. Valtionlainanotosta päättäminen voidaan myös tavallaan nähdä finanssivallan osaksi<sup>92</sup>, mutta sillä voidaan tulkita olevan vahvempi yhteys budjettivaltaan<sup>93</sup>. Finanssivalvontavalta voidaan myös nähdä finanssivallan osana, mutta sen asema on käytännössä moniulotteinen.



Kuvio 2. Eduskunnan valtaoikeudet ja finanssivalvonta

Finanssivallan käsitettä voidaan hahmottaa myös suhteessa finanssisuvereniteettiin. Finanssivalta vahvistaa eduskunnalle oikeutta tehdä valtiontaloutta koskevia päätöksiä suhteessa muihin valtioelimiin. Finanssisuvereniteetti taas tarkoittaa valtioille kuuluvaa oikeutta päättää omasta taloudestaan, rajaamalla ulkomailta tulevaa vaikutusta. Käytännössä ylikansallisia toimijoita on kuitenkin suu merkitys, joten finanssisuvereniteetti on suhteellinen käsite.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Saraviita 2011, s. 78; Saraviita 2000, s. 78.

<sup>92</sup> Ks. Hiden – Saraviita 1994, s. 181; Husa – Pohjolainen 2002, s. 95; Myrsky 2010, s. 3.

<sup>93</sup> Ks. Wacker 2009, s. 40-41.

<sup>94</sup> Wacker 2009, s. 67; Myllymäki 2007, s. 396. Ks. myös Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 40.

Finanssivallan kattavuus on laajempi kuin budjettivallan, sillä siihen kuuluu budjettitalouden lisäksi myös budjetin ulkopuolinen talous. Eduskunta ei yleisesti voi vaikuttaa budjetin ulkopuoliseen talouteen talousarvion kautta, vaan sen suhteessa niihin eduskunnan onkin pääsääntöisesti lainsäädäntövallan kautta käytettävää finanssivaltaa<sup>95</sup>. Budjetin ulkopuolinen talous on kasvanut 1990-luvulta alkaen, kun budjettitalouden yksiköitä on yhtiöitetty<sup>96</sup>. Kehitys on ollut omiaan kaventamaan eduskunnan finanssivallan merkitystä.

Perustuslainmukaisessa valtiollisten tehtävien jaossa on eduskunnan toimialaan mainittu erikseen lainsäädäntö- ja budjettivalta. Todellisuudessa nuo tehtävät liittyvät kiinteästi toisiinsa, eikä niitä voi käytännössä jyrkästi eritellä. Lainsäädäntövaltansa perusteella eduskunta säättää valtion tulojen hankinnasta, menoperusteista ja julkisen talouden menettelyistä. Lisäksi lailla säädetään myös hallinnon perusteista ja valvonnasta sekä valtion ja kuntien välisestä taloudesta.<sup>97</sup> Toisaalta *Purhonen* liitti budjettivallan hallintovaltaan, koska siihen kuuluu valta antaa yksityiskohtaisia valtuuttavia ja velvoittavia määräyksiä<sup>98</sup>. Talousarvio ei ole varsinaisesti laki, eikä hallintokoneistoa ohjaavien määräysten antaminen ole mielestäni varsinaista hallintovaltaa, joten finanssivallan esittäminen erillisenä valtaoikeutena on perusteltua.

Monet eduskunnan säätämistä laeista aiheuttavat valtiolle erilaisia kustannuksia, joten lainsäädäntö ja finanssivalta eräällä tavalla kietoutuvat tälläkin tavoin luontevaksi kokonaisuudeksi eduskunnan tehtävinä. Se, että tuloista ja menoista on päätettävä eduskuntalailla, liittyy ne eduskunnan finanssivallan alaisuuteen.<sup>99</sup> Toisaalta eduskunta on myös velvollinen toimimaan lakien rajoissa, joten se on periaatteessa omilla päätöksillään rajannut finanssivaltaansa.

Verolakien säätäminen on finanssivallan oleellinen osa, vaikka se

---

<sup>95</sup> *Wacker* 2009, s. 38.

<sup>96</sup> *Meklin* 2002, s. 46.

<sup>97</sup> *Hiden* 2011, s. 161.

<sup>98</sup> *Purhonen* 1955, s. 318.

<sup>99</sup> *Purhonen* 1955, s. 12.

toisaalta onkin muodollisesti lähempänä lainsäädäntövallan käyttöä. Verotus on valtion ja julkisen talouden keskeisin tulolähde ja perusta. Julkisen talouden käsite voidaan yksinkertaisimmillaan määritellä verotukseen perustuvaksi varainkäytöksi. Verotukseen liittyy pakkoperiaate, joten verotuksesta on kiinnitettävä erityistä huomiota veron maksajien oikeusturvaan<sup>100</sup>.

### 3.2.2 Parlamentaarinen budjettivalta

Vuoden 2000 perustuslain vallanjakopykälässä 3.1:ssä mainitaan myös eduskunnan finanssivalta. Finanssivallan mainitsemisella pyrittiin tässä kohdassa erityisesti painottamaan eduskunnan budjettivaltaa<sup>101</sup>. Käytännössä 3.1 § viittaaakin suoraan 83 §:ään, jonka mukaan eduskunta päättää valtion talousarviosta varainhoitovuodeksi kerrallaan<sup>102</sup>. Täten budjettivaltaa voidaankin pitää finanssivallan keskeisenä käytännöllisenä ilmentymänä. Budjettivallan on yleisesti määritelty tarkoittavan eduskunnan oikeutta osallista budjetin valmisteluun, päätöksentekoon, täytäntöönpanon ja lopulta valvoa sen noudattamista. Valvonnan ja budjettivallan keskinäinen suhde ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Kokonaisuuden kannalta budjettivalta on lainsäädäntövallan ohella eduskunnan merkittävin keino vaikuttaa yhteiskunnan kehitykseen. Päättämällä resurssien erilaisista painotuksista voidaan tavoitella erilaisia päämääriä.

Budjettivaltansa nojalla eduskunta päättää talousarvioon tulevista valtion tuloista ja menoista, joka korostaa sen asemaa finanssivallan tärkeimpänä osana. Hallitusvalta on sidottu eduskunnan päättämään budjettiin eikä sillä ole oikeutta lisätä valtion menoja oma-aloitteisesti. Hallitus joutuu siis aina toimimaan eduskunnan sääntelemän rahoituksen varassa, joten sen tavoitteiden on oltava samassa linjassa eduskunnan

---

<sup>100</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 30.

<sup>101</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 31.

<sup>102</sup> HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut, 1. luku valtiojärjestyksen perusteet.

kanssa<sup>103</sup>.

Perustuslain säännökset antavat budjettivallasta korostuneesti eduskuntakeskeisen kuvan, koska valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä on merkittävä vaikutus erityisesti valmisteluun, mutta myös toimenpanoon. Talousarvio tulee eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä, joten sen sisältö voidaan hyväksyä käytännössä muuttumattomana hallituspuolueiden kannatuksella. *Jani Wacker* onkin todennut eduskunnan päätösvallan budjetista olevan muodollista eli oikeusnormeihin perustuvaa, kun taas valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön toimivalta on tosiasiallista.<sup>104</sup>

### 3.3 Budjetti sekä valvonnan kohteena että sen mahdollistajana

#### 3.3.1 Budjetin oikeudellinen luonne, tehtävät ja sitovuus

Perustuslain 90 §:n mukaisesti eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion *talousarvion* noudattamista, joten valvonnan kohteen määrittelyn kannalta on tehtävä selkoa budjetin sisällön velvoittavuudesta. Talousarvio osoittaa eduskunnan tahdon ja tavoitteet. Toisaalta se on sisällöltään laaja, eikä sen koko sisältöön kohdistu yhtäläistä velvoittavuutta, vaan jotkin budjetoidusta menoista ovat toisia sitovampia. Budjetin luonne eduskunnan päätöksenä on monitulkintainen. Sen hyväksyminen lailla oli esillä vuoden 1919 hallitusmuoto säädettäessä, mutta lopulta päädyttiin siihen, että se vain julkaistaan kuin laki<sup>105</sup>. Budjetin sitovuus ei ole hierarkkisesti eduskuntalain tasoinen, mutta sen asemaa voidaan kuvata esim. valtionhallinnon sitovaksi ohjeeksi<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> *Purhonen* 1955, s. 12–14.

<sup>104</sup> *Wacker* 2009, s. 38. Ks. *Myllymäki* 2007, s. 59.

<sup>105</sup> *Vesanen* 1970, s. 21.

<sup>106</sup> *Hiden – Saraviita* 1994, s. 187.

Eduskunnan tahdonilmaisuna näillä ohjeilla on myös juridista sitovuutta.

Budjetin tehtäviä voidaan havainnollistaa erilaisilla jaotteluilla. *Perustuslaillinen tehtävä* viittaa eduskunnan valtaoikeuteen hyväksyä budjetti, ja siten velvoittaa budjettiin sidottua hallintoa. Tähän liittyy läheisesti *hallinnollinen tehtävä*, jonka mukaan hallinnon toiminta perustuu sille osoitettuun rahoitukseen, johon sisältyy myös mahdollisuus ohjaamiseen. *Poliittinen tehtävä* taas ilmenee budjetin luonteena enemmistön tahtoa ilmaisevana päätöksenä. Läheisesti tähän liittyy myös *finanssipoliittinen tehtävä*, jonka mukaan budjetissa esitetään valtion tarpeiden tärkeysjärjestys. Budjetin *oikeudellinen tehtävä* on osoittaa oikeudelliset rajat budjetin toimeenpanolle. Tähän kuuluu myös kirjanpito ja finanssivalvojata tehtävät.<sup>107</sup> Edellä mainittujen tehtävien seurauksena, myös valvonnan mahdollistaminen voidaan listata budjetin tehtäväksi, koska se mahdollistaa vahvistettujen tavoitteiden vertaamisen toteutuneisiin aikaansaannoksiin.

Budjetin sitovuus koskee lähinnä menoja, sillä tuloista esitetään vain arviot<sup>108</sup>. Menot voidaan jakaa sidottuihin, eli säädöksiin perustuviin, ja vapaisiin menoihin<sup>109</sup>. Sidottujen menojen muuttaminen budjettiprosessissa ei ole mahdollista, kun taas vapaiden menojen kohdalla eduskunta voi muuttaa talousarvioesitystä. Parlamentarismiin kuuluu käytännössä kuitenkin, että eduskunnan enemmistöä edustavan hallituksen esitystä ei muuteta, kuten jo edellä todettiin eduskunnanbudjettivallan muodollisuudesta.<sup>110</sup> Sidotut menot ovat sitovia myös toimeenpanovaiheessa, mutta vapaiden menojen käyttöön voi liittyä tulkinnanvaraa. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti, hallinnon on pyrittävä saavuttamaan määrärahoille asetettavat tavoitteet mahdollisemman taloudellisesti. Vapaa määräraha näyttäisikin olevan sidottu vain tavoitteen

---

<sup>107</sup> Myllymäki 2007, s. 57; Myllymäki 2000, s. 63; Myrsky 2010, s. 72–73; Myrsky 1999, s. 43–44; Purhonen 1961, s. 39–40.

<sup>108</sup> Wacker 2009, s. 46; Saraviita 2001, s. 26.

<sup>109</sup> Myrsky 2010, s. 122.

<sup>110</sup> Saraviita 2001, s. 27.

saavuttamiseen asti, jonka jälkeen rahaa voi jäädä käyttämättä.<sup>111</sup> Valvonnan näkökulmasta, sidottuihin menoihin kohdistuu erityisesti laillisuusvalvontaa, kun taas vapaiden menojen arvioinnissa korostuu tarkoituksenmukaisuuden valvonta. Budjetin sitovuus on käytännössä muuttunut julkisen talouden sääntelyn kehittyessä. Näitä muutoksia tarkastellaan edempänä julkisen talouden ajattelutapojen muutoksen yhteydessä.

### 3.3.2 Budjettiperiaatteiden tarkoitus ja kehitys

Budjetin laadintaan vaikuttaa eräitä periaatteita, joilla on käytännössä vaikutusta myös soveltamisvaiheessa. Osa periaatteista on sisällytetty perustuslakiin, kun taas jotkin eivät perustu oikeudelliseen sääntelyyn, vaan ovat muotoutuneet käytännön kautta<sup>112</sup>. Budjettiperiaatteet muodostavat harkintavallan rajat, joiden puitteissa valtion taloudellista päätösvaltaa on mahdollista käyttää<sup>113</sup>. Täten niiden keskeisimpänä tavoitteena on eduskunnan budjettivallan suojaaminen. Myöhemmin tulee esille, miten tämä budjetin laadinnan ohjaaminen mahdollistaa ja edesauttaa talousarvion toteutumisen jälkikäteistä arviointia.

Budjettiperiaatteet muotoutuivat erityisesti Ranskassa 1800-luvulla ja niillä oli merkittävä vaikutus Suomen valtionalousoikeudellisen päätöksen teon muotoutumiselle itsenäistymisen jälkeen.<sup>114</sup> Budjettiperiaatteiden muotoutuminen voidaan nähdä lopputuloksena parlamentin ja hallitusvallan valtataistelusta 1900-luvun alussa<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Myrsky 2010, s. 123–124.

<sup>112</sup> Pöllä – Etelälahti 2002, s. 103.

<sup>113</sup> Myllymäki 2007, 59; Myllymäki 2000, s. 65.

<sup>114</sup> Myrsky 2010, 92; Myrsky 1999, s. 58.

<sup>115</sup> Myllymäki 2007 s. 59; Myllymäki 2000, s. 65. Eduskunnan päätösvalta valtion tuloista ja menoista oli pitkään rajattu. Vuonna 1917 perustuslakikomitea katsoi, että eduskunnan päätäntävällän valtionaloudesta on oltava rajoittamatonta ja ensisijaista (Mylly 2010, s. 18.).

Periaatteet esiintyivät ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodon (17.7.1919/94) 66-70 §:ssä. Vuonna 1991 toteutetussa hallitusmuodon 6. luvun uudistuksessa kyseisten säädösten sanamuotoa muutettiin, mutta itse periaatteet säilyivät. Periaatteita koskevaa sääntelyä muokattiin myös vuoden 2000 perustuslailla, jonka 84 §:ään on koottu keskeisimmät budjettiperiaatteet<sup>116</sup>. Arvioitaessa sääntelyn kehitystä on huomioitava myös talousarviolakiin (13.5.1988/423) tehdyt muutokset, jolloin periaatteiden on havaittu muuttuneen aiempaa joustavammiksi<sup>117</sup>. Tämä voidaan rinnastaa siihen, että myös budjetin noudattamisen valvonnassa tarkoituksenmukaisuuden arviointi on noussut laillisuusvalvonnan rinnalle.

### 3.3.3 Valvonnan kannalta keskeiset periaatteet ja niiden merkitys

Budjettiperiaatteet muodostaja laajan kokonaisuuden ja niitä voidaan luetteloida ja esittää monin eri tavoin<sup>118</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia tulkintoja erityisesti siitä, mitkä periaatteista ovat puhtaasti finanssihallinto-oikeuteen kuuluvia. Seuraavaksi otetaan tiivistetysti esille budjettiperiaatteita<sup>119</sup>, joilla on suurin merkitys budjetin sisältöön sen jälkikäteisen tarkastelun ja arvioinnin mahdollistamiseksi. *Täydellisyysperiaatteesta* säädetään perustuslain 84.1 §:ssä, jonka mukaan talousarvioon on sisällytettävä kaikki valtion tulot ja menot, jolloin niiden muodostamaa kokonaisuutta on mahdollista arvioida.<sup>120</sup> Edellistä tukee vahvasti *luotettavuusperiaate*, jonka mukaan tulot ja menot on arvioitava niin oikein ja täsmällisesti kuin mahdollista<sup>121</sup>. Täydellisyysperiaatteeseen liittyy läheisesti myös *bruttoperiaate*, jonka mukaan

---

<sup>116</sup> Käytännössä on huomioitava myös 83 ja 85 §, jotka täydentävät 84 §:ää.

<sup>117</sup> *Saraviita* 2011, s. 733.

<sup>118</sup> Ks. tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009 81–82, johon on koottu jaotteluja eri lähteistä.

<sup>119</sup> Tässä viitataan erityisesti *Purhosen* (*Purhonen* 1955, s. 132-135) esiin ottamiin periaatteisiin, joita tarkastellaan voimassa olevan sääntelyn näkökulmasta.

<sup>120</sup> *Saraviita* 2011, s. 739; *Myrsky* 2010, s. 94; *Myrsky* 1999, s. 59.

<sup>121</sup> OKA Diaarinumero 27/20/92.

tulot ja menot on otettava talousarvioon täysimääräisinä<sup>122</sup>, jolloin eduskunta voi vaikuttaa niihin erillisinä. Kokonaiskuvan muodostamista tukee myös *yhtenäisyysperiaate*, jonka mukaan koko talousarvio on tuotava yhtenä kokonaisuutena eduskunnan samassa käsittelyssä hyväksymään budjettiasiakirjaan, jolloin on mahdollista hahmottaa tulojen ja menojen välinen suhde<sup>123</sup>. *Vuotuisuusperiaate*, josta säädetään perustuslain 83.1 §:ssä määrää, että talousarvioon sisällytetään vain yhtä varainhoitovuotta<sup>124</sup> koskevat tulot ja menot. Budjetin voimassaolon rajaaminen yhteen vuoteen vahvistaa eduskunnan valtaa tehdä säännöllisesti valtion taloutta koskevia päätöksiä, ja tehdä tarkkoja suunnitelmia<sup>125</sup>.

Edelliseen perustuslain säännökseen sisältyy myös *julkisuusperiaate*, jonka mukaan talousarvio julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa<sup>126</sup>. Vuonna 1991 tehdystä uudistuksesta alkaen on julkaistu taulukko-osan lisäksi myös kokonaisuuteen keskeisesti liittyvät sitovat käyttöperustelut<sup>127</sup>. Budjettiin pätee myös perustuslain 12 §:n mukainen oletama, jonka mukaan tiedonsaanti viranomaisen asiakirjasta on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Toisaalta budjetin, kuten myös säädöstenkin, soveltaminen on mahdollista vasta julkaisun jälkeen.<sup>128</sup> Kaikkien edellä mainittujen periaatteiden taustalla vaikuttaa *selvyysperiaate*, jota ei voi suoraan johtaa lainsäädännöstä. Periaatteen mukaan budjetin rakenteen on oltava sellainen, että sen sisällöstä muodostuu helposti kokonaiskuva, mutta saman aikaisesti sen on sisällettävä täsmällistä ja yksityiskohtaista tietoa.<sup>129</sup>

Edellä mainituilla periaatteilla on mielestäni monia preventiivisiä vaikutuksia. Kyseessä

---

<sup>122</sup> Talousarviolain 3.1 §: ”- - niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista.”

<sup>123</sup> Myrsky 2010, s. 112; Myrsky 1999, s. 69. Ks. myös Vesanen 1970, s. 91.

<sup>124</sup> Talousarviolain 1.2 §: ”Varainhoitovuosi on kalenterivuosi.”

<sup>125</sup> Myrsky 2010, s. 99; Myrsky 1999, s. 62.

<sup>126</sup> Ks. laki Suomen säädöskokoelmasta (25.2.2000/188) 3 § 1. kohta.

<sup>127</sup> Saraviita 2011, s. 725.

<sup>128</sup> Myrsky 2010, s. 111–112; Myrsky 1999, s. 68. Oikeusvaltiossa lakien on oltava tiedossa.

<sup>129</sup> Tarkastusvaliokunta 1/2009, 90; Myrsky 2010, s. 113; Vesanen 1970, s. 97.



on sääntely, jonka puitteissa budjetti on laadittava, joten periaatteilla on liitántä myös perustuslain 90.1 §:ssä säädettyyn valtion talousarvion noudattamisen laillisuusvalvontaan<sup>130</sup>. Yleisenä lähtökohtana on, että eduskunnan on saatava käyttöönsä oikeat ja riittävät tiedot jokaisessa päätöksentekovaiheessa. Budjettiin liittyvien asiakirjojen ja päätösprosessin julkisuus taas asettaa ne arvioinnin kohteeksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että: ”Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.”<sup>131</sup> Se, että kokonaisuus on jokaisen arvosteltavissa on periaatteellisesti tärkeää, koska se mahdollistaa yksilön suorittaman valvonnan. Vuotuisuusperiaate rajaa varanhoidokauden sopivan mittaiseksi, jotta tehokas valvonta ja tarkastus olisi mahdollista, ja antaa lisäksi eduskunnalle vuosittain mahdollisuuden käyttää budjettivaltaansa<sup>132</sup>. Selvyysperiaate edistää budjetin muotoilua sellaiseksi, että sen jälkikäteisarviointi on tehokasta. Eduskunnan budjetissa vahvistamien tavoitteiden tarkoitusten tulkinta ja arviointi olisi vaikeaa, jos ne muotoiltaisiin kovin monitulkintaisiksi ja epäselviksi. Lisäksi tavoitteet on lisäksi voitava ilmaista sellaisessa muodossa, että niiden saavuttamisen asetetta voidaan jälkikäteen arvioida.

## 3.4 Eduskunnan valvontatehtävien perusajatuks

### 3.4.1 Valvonta demokratian turvaajana

Demokraattisen järjestelmän perusajatus on säädetty perustuslain 2 §:ssä, jossa ilmaistaan kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate. Demokratian keskeisintä sisältöä ovat yhtäläiset ja tosiasialliset oikeudet osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan

---

<sup>130</sup> Ks. *Purhonen* 1955, s. 247.

<sup>131</sup> HE 309/1993 vp. yksityiskohtaiset perustelut; *Mäenpää* 2003, s. 312.

<sup>132</sup> *Myrsky* 2010, s. 99.

kehittämiseen. Mainitun säännöksen lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta<sup>133</sup>. Keskeisin vaikutuskeino on äänestäminen vaaleissa, mutta tosiasiaassa perustuslain säännöksen tarkoituksena on edistää yksilön vaikutusmahdollisuuksia laaja-alaisesti<sup>134</sup>. Oikeusvaltioperiaate tukee demokraattisen osallistumisen toteutumista, koska se organisoii kansan valtiosääntöisesti, jotta ylimmän vallan käyttö olisi mahdollista<sup>135</sup>. Lisäksi kansan on voitava luottaa siihen, että julkinen valta toimii lainsäädännön puitteissa.

Valvonta on demokratian vanhimpia ilmenemismuotoja, mutta myös sen toteutumisen keskeinen edellytys. Demokratia ei voi kattavasti toimia, jollei kansalaisilla ole mahdollisuutta valvoa hallintotoimintaa. Valvonnalla on tärkeä rooli, koska se takaa valtiollisen järjestelmän toimivuuden, demokratian legitimitetin ja valtioelinten uskottavuuden, joita ei voida turvata pelkästään muodollisesti eli oikeusnormeilla, vaan niitä on konkretisoitava julkisuudella ja avoimuudella. Tässä mielessä parlamentaarisen finanssivalvonnan tarkoituksena onkin tuoda esille tietoa siitä, miten hallinto on kyennyt saavuttamaan sille asetetut tavoitteet.<sup>136</sup> Täten demokratian ja parlamentaarisen valvonnan välinen suhde tiivistyykin demokraattisen legitimaatioketjun eheyden varmistamiseen<sup>137</sup>. Kansalaiset voivat vaikuttaa ja valvoa hallintoa välillisesti edustajiensa kautta. Toisaalta laajan julkisen keskustelun mahdollisuudella on myös tosiasiallista päätöksentekoa kontrolloiva vaikutus.

### 3.4.2 Valvonta parlamentarismmin vahvistajana

Parlamentarismista säädetään perustuslain 3.2 §:ssä, jonka mukaan "hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä *valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia*

---

<sup>133</sup> HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut 2 §

<sup>134</sup> HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut 2 §; *Saraviita* 2011, s. 68.

<sup>135</sup> *Jyränki* 2003, s. 104.

<sup>136</sup> *Eilavaara – Hytönen – Pöysti*: 1994, s. 4, 553.

<sup>137</sup> *Jyränki* 2003, s. 111.

*eduskunnan luottamusta*". Käytännössä kuitenkin viittauksia parlamentarismiin on useissa perustuslain kohdissa. Mainittu luottamus voi ilmetä joko aktiivisena tukemisena tai passiivisena sietämisenä, mutta oleellisinta on, että ääritapauksessa luottamuksen menettänyt hallitus tai ministeri voidaan erottaa<sup>138</sup>. Tämän luottamuksen mittaamiseksi, eduskunnan on suoritettava parlamentaarista valvontaa, jonka vahvikkeeksi sillä on käytössään erilaisia reagointikeinoja<sup>139</sup>. Parlamentaarisen finanssivalvonnan on sanottu olevan parlamentarismien tehostettu osa<sup>140</sup>.

Parlamentarismi edistää demokratiaa vahvistamalla suvereenin kansan asettaman elimen asemaa suhteessa muihin. Täten kansalla on myös epäsuorakeino vaikuttaa hallituksen toimintaan. Parlamentarismi on käsitteenä moniulotteinen ja -tulkintainen. Tuomalla käsite perustuslain tekstiin siitä on tehty oikeudellinen käsite, mutta sillä on vahvasti myös poliittinen luonne. Sitä voidaan kuitenkin pitää yleisenä valtiosääntöperiaatteena, mutta sen yksityiskohdat muotoutuvat paikallisten olosuhteiden mukaan<sup>141</sup>.

Tilaa, jossa ministeristö toimii kokonaan parlamentin luottamuksen varassa, kutsutaan parlamentarismien *monistiseksi vaiheeksi*, kun taas *dualistisessa vaiheessa* hallitus on vastuullinen myös monarkille. Suomen kohdalla tällä viitattaneen aiempaan, vahvempaan presidentti-instituutioon. Äänestäjien tehtäväksi jää kuitenkin aina parlamentin poliittinen valvonta. Näin ollen parlamentarismi onkin eräs eduskunnan ensisijaisuuden tukipilareista. Normaaliparlamentarismiin kuuluu myös se, että tasavallan presidentti on poliittisesti vastuullisen ministeristön alainen ja pyrkii välttämään ristiriitatilanteita sen kanssa.<sup>142</sup>

Parlamentarismista säädetään yhä varsin samansisältöisesti kuin jo vuoden 1919 hallitusmuodossa, joskin edellä mainittuun monistiseen parlamentarismiin Suomessa siirryttiin vasta vuonna 2000 presidentin valtaoikeuksien muutoksen myötä.

---

<sup>138</sup> *Nousiainen* 1998, s. 233.

<sup>139</sup> Ks. perustuslain 43–46 §.

<sup>140</sup> *Myllymäki* 2007, s. 171; *Myllymäki* 2000, s. 150.

<sup>141</sup> *Nousiainen* 1998, s. 234.

<sup>142</sup> *Jyränki* 2000, s. 65; *Jyränki* 2003, s. 152.

Parlamentarismi ei nykyisessä muodossaan tarkoita ainoastaan eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman luottamuksen edellyttämistä, vaan parlamentarismi myös ohjaa valtioelinten toimivaltasuhteiden tulkintaa.<sup>143</sup>

### 3.4.3 Finanssivalvonnan luonne eduskunnan tehtävänä

Finanssisuvereniteetti muodostaa eduskunnalle valtiontaloudellisen kompetenssi-kompetenssin<sup>144</sup>. Täten eduskunnalla on oikeus säädellä valtiontaloutta koskevista instituutiosta, myös finanssivalvonnasta. Keskeisin säännös on perustuslain 90.1 §, jonka mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tässä yhteydessä eduskunnan valvonnan kohteena oleva valtiontalous ymmärretään erityisen laajana käsitteenä. *Jyrä*ki listaa siihen kuuluviksi valtion virastot, laitokset ja rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, erilaiset valtion myöntämät avustukset ja EU:n varainsiirrot<sup>145</sup>. Siitä, miten eduskunnan finanssivalvonta on järjestetty, säädetään tarkemmin perustuslain 90.1 §:ssä ja 35.1 §:ssä. Niiden mukaisesti eduskunnassa on tätä tarkoitusta varten tarkastusvaliokunta.

On hieman tulkinnanvarainen asia, liitetäänkö finanssivalvonta osaksi budjettivaltaa vai finanssivaltaa budjettivallan ja verotuksesta päättämisen rinnalle (kuvio 2.). Valvonta on usein liitetty budjettivallan osaksi, kuten edellä mainittiin budjettivallan määritelmästä. *Teuvo Pohjolainen* on todennut valvonnan kuuluvan budjettivallan osaksi, koska ilman sitä budjettivalta menettäisi tosiasiallista merkitystään<sup>146</sup>. Parlamentaarisen finanssivalvonnan historiasta nousee esiin, että valvonnan tarpeellisuutta on perusteltu, valtion tuloista päättäjän oikeudella saada tietoa kerättyjen varojen käytöstä. Myös *Purhosen* mukaan finanssivalvontavalta on budjettivallan edellytys, mutta lisäksi myös

---

<sup>143</sup> *Jyrä*ki 2000, s. 66; *Jyrä*ki 2003, s. 154–155.

<sup>144</sup> *Myllymäki – Kalliokoski* 2006, s. 40.

<sup>145</sup> *Jyrä*ki 2000, s. 195.

<sup>146</sup> *Pohjolainen* 1985, s. 20; *Saraviita* 2011, s. 761.

osa eduskunnan hallituksen toimintaa kohdistuvaa yleistä valvontavaltaa<sup>147</sup>. Finanssivalvontavalta korostaa eduskunnan finanssivaltaa, mutta on samalla vain yksi eduskunnan monista reagointikeinoista<sup>148</sup>.

Mielestäni on mahdollista yhdistää finanssivalvonnan ja finanssivallan osatekijöitä, joilla voidaan havainnollistaa käsitteiden yhteyttä. *Parlamentaarinen finanssivalta* ja *parlamentaarinen finanssivalvonta* muodostavat laajoina käsitteinä yläkäsitteinä parin. Eduskunta hyväksyy talousarvion *budjettivaltansa* perusteella, vastaavasti se kiinnittää huomionsa talousarvion noudattamiseen suorittamalla *parlamentaarista tilintarkastusta*. Eduskunnalla on yleinen valvontavalta suhteessa hallitukseen ja sen alaiseen hallintoon, vastaavasti finanssivalvontaan kuuluu talouden hallinnon taloudenhoidon valvonnan elementti. Edellisten seikkojen perusteella on mielestäni perusteltua sanoa, että finanssivalvontavallalla on liitántä jokaiseen finanssivallan osa-alueeseen (ks. kuvio 2.).

#### 3.4.4 Parlamentaarisen finanssivalvonnan tarkoitus

Eduskunnan valta valvoa valtiovarainkäyttöä voidaan tiivistetysti perustella sillä, että valtiovaltaa käyttävällä ja veroja maksamalla valtion toimintaa rahoittavalla kansalla on oltava mahdollisuus, valitsemansa eduskunnan kautta, valvoa yhteisten varojen käyttöä (kuvio 3). Tämä asetelma on käytännöllinen esimerkki agenttiteoriasta. Kansa (päämies) antaa eduskunnalle (agentti) käytettäväksi rahoituksen<sup>149</sup> ja ilmaisee toimeksiannon äänestämällä, jolloin eduskunnasta tulee tilivelvollinen kansalle. Eduskunta muodostaa poliittisella prosessilla kompromissin yhteisestä tahdosta, joka vahvistetaan talousarviossa. Eduskunta (päämies) antaa hallitukselle (agentti) talousarviossa toimeksiannon ja osoittaa tarvittavat resurssit, jolloin hallituksesta tulee tilivelvollinen eduskunnalle. Eduskunta ei voi olla varma siitä, että hallitus käyttää saamansa resurssit

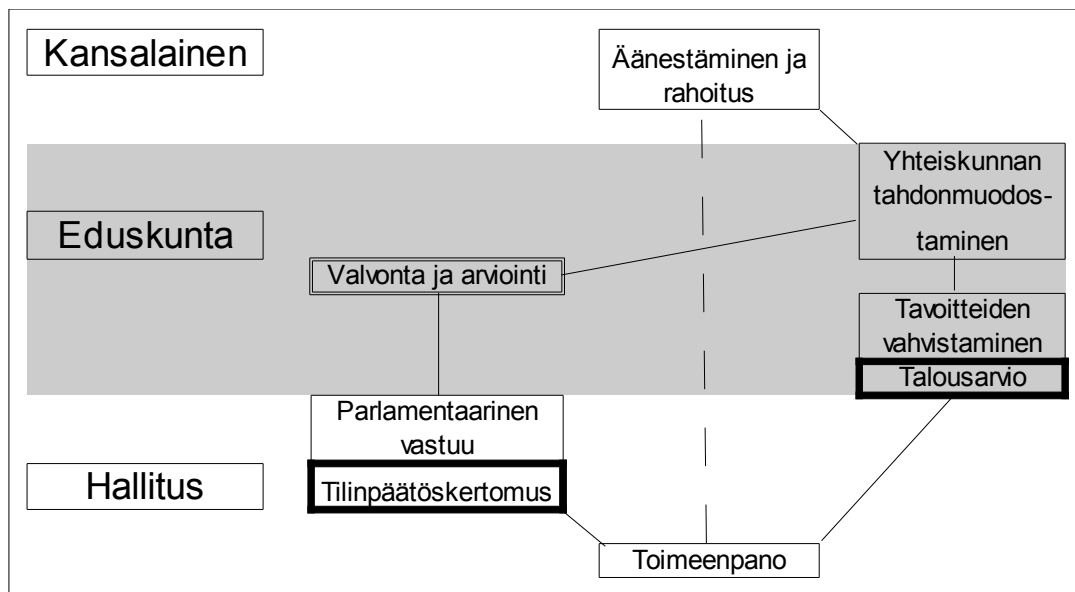
---

<sup>147</sup> Purhonen 1955, s. 318.

<sup>148</sup> Kastari 1977, s. 208.

<sup>149</sup> Tässä mielessä kansalaisen asemaa voidaan verrata osakkeenomistajan rooliin. Ks. Myllymäki – Vakkuri, 2001, s. 18.

talousarviossa vahvistetulla tavalla, joten se tarvitsee *valvontaorganin*, joka tuottaa tietoa agentin toiminnasta. Tilinpäätöskertomuksen käsittely on parlamentaarisen vastuun ja tilivelvollisuuden toteuttamisen kannalta keskeinen vaihe. Budjetissa asetetut tavoitteet ovat luonteeltaan poliittisia, joten on luontevaa, että niiden toteutumista arvioi poliitikoista muodostettu valvontaelin. Edellä kuvatussa kiertokulussa valvonnan tarpeellisuus tiivistyy tiedontarpeeksi. Parlamentaarisen finanssivalvonnan tuottamalla tiedolla onkin tässä suhteessa itseisarvoa jo sinällään, koska tukee se demokraattista legitimaatioketjua, riippumatta siitä, minkälaisia valvontahavaintoja on tehty. Tätä valvonnan funktiota täydentää tarkoituksenmukaisuuden mittaamisen näkökulma.



Kuvio 3. Eduskunnan roolit päätöksentekijänä ja valvojana

Eduskunnan rooliin valtion talouden valvojana kuuluu tietynlainen yleisen edun vaaliminen. Valtiontaloutta on valvottava yhteisöajattelun näkökulmasta, jolloin siihen kuuluu objektiivisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden seuraaminen. Budjetin luonne on vähitellen muuttunut joustavammaksi, jolloin sen valvonnan painopistettä on jouduttu siirtämään laillisuusvalvonnasta entistä enemmän kohti tarkoituksenmukaisuuden valvontaa sekä lopputuloksen kokonaisarviointia. Julkistalouden valvojat pyrkivät suojaamaan yleistä etua ja kansanvaltaa, mutta järjestelmässä saattaa esiintyä ristiriitoja, joita saavat aikaan erityisesti yleisen edun näkökulmasta ongelmalliset julkistaloudessa esiintyvät intressit. Joidenkin valtion laitosten odotetaan tuottavan voittoa ja siihen

saatetaan pyrkiä jopa kansalaisille tuotettavien palvelujen laadun heikentämisellä.<sup>150</sup> Ristiin menevät intressit siis vaikeuttavat valvonnan toteuttamista. Valvojat joutuvat punnitsemaan erilaisia arvoja toiminnassaan. Voidaan kuitenkin ajatella, että budjetissa päätetyt valtion talouden tavoitteet edustavat enemmistön kantaa, joten yksilöille aiheutuva haitta on siedettävissä, jollei tärkeiden perusoikeuksien toteutuminen vaarannu.

---

<sup>150</sup> Myllymäki 2007, s. 131.

## 4 VALVONTAJÄRJESTELMÄN HISTORIA

### 4.1 Ruotsin vallan aika

#### 4.1.1 Varhaiset lähtökohdat

Finanssivalvonta on ollut olemassa, ainakin jonkinlaisessa muodossa, yhtä kauan kuin valtiontalouskin.<sup>151</sup> Valvonta oli tosin pitkään vain kuninkaan puolesta suoritettua hallinnollista valvontaa. Toisaalta kuningas oli myös merkittävin finanssivallan käyttäjä, sillä hän sai maanlain mukaan vapaasti käyttää kruunun omaisuutta ja tuloja, jos ei hävittänyt niitä.<sup>152</sup> Kokonaisuudessaan idea siitä, että kansalla olisi, edes edustajiensa kautta, mahdollisuus vaikuttaa valtion tuloihin ja menoihin, tai valvoa valtion varojen käyttöä, oli vielä keskiajalla vieras. Demokraattisten ja parlamentaaristen piirteiden ilmaantuminen ja vahvistuminen kietoutuvat historiallisessa kehityksessä tiiviisti yhteen parlamentaarisen budjetti- ja valvontavallan muotoutumisen kanssa.

Parlamentaarisen finanssivallan alkumuotona on usein pidetty, ruotsalaisen kansanvapauden periaatteiden mukaista, kansan itseverotusoikeutta<sup>153</sup>, joka esiintyi jo Ruotsin vanhimmissa kirjoitetuissa oikeussäännöissä. Veroihin suostumisen katsottiin varsinkin pohjoismaissa ja Englannissa kuuluvan kansalle, joko suoraan tai edustuksen kautta.<sup>154</sup> Vuonna 1680 lopullisesti toteutunut finanssihallinnon sitouttaminen budjettiin oli valtion talouden kontrollin kannalta merkittävä uudistus, sillä se rajoitti myös kuninkaan finanssivaltaa.<sup>155</sup> Varsinainen parlamentaarinen finanssivalvonta ei päässyt

---

<sup>151</sup> *Purhonen* 1955, s. 73.

<sup>152</sup> *Purhonen* 1955, s. 73; *Vesanen* 1970, s. 8.

<sup>153</sup> Usein käytetään myös käsitettä kansan itseverotusoikeus.

<sup>154</sup> *Vesanen* 1970, s. 3.

<sup>155</sup> *Purhonen* 1955, s. 80, 83–84.



vielä 1600-luvulla kehittymään, mutta toisaalta luotiin pohja tulevalle kehitykselle esimerkiksi perustamalla valtiopälvilaitos. Veronmyöntämisvallan merkitys parlamentaarisen finanssivallan kannalta ei ollut suuri, mutta toisaalta se sisälsi sentään ajatuksen parlamentaarisesta osallistumisesta valtion tuloista päättämiseen. Lisäksi talousarvion ja kirjanpidon käyttöön ottaminen olivat valvonnan kehityksen kannalta välttämätöntä, koska valvontatoiminnassa keskeisintä on budjetin ja toteutustuman vertailu.

#### 4.1.2 Parlamentaarisen valvonnan tarpeellisuuden tiedostaminen

Suomalaisen parlamentaarisen finanssivalvonnan juuret ovat peräisin ruotsinvallanajalta, jolloin idea siitä ilmaistiin ensimmäistä kerran valtiopäivillä vuonna 1647, jolloin laadittiin epävirallinen mietintö, jonka mukaan säätyjen valitsemille henkilöille olisi tehtävä selkoa valtionvarain käytöstä<sup>156</sup>. Tällä, kuten myös muutamalla seuraavalla säätyjen yrityksellä laajentaa valvontaoikeuksiaan, ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta. Kuningas perusteli tilannetta sillä, ettei säädyillä ollut mitään tekemistä valtiovarojen käytön kanssa.<sup>157</sup>

Vuonna 1678 *Olof Thegner* tiivisti säätyjen vaatimusten perusteet esittämäänsä periaatteeseen, jonka mukaan verojen myöntäjän pitäisi voida määrätä niiden käytöstä ja saada lopulta niistä tilitys. Pienenä edistyskenä voi kuitenkin pitää sitä, että vuodesta 1680 lähtien kuningas teki valtiopäiville tiedonannon, jossa käsiteltiin mm. valtiovarain tilaa seuraavan vuoden tuloja ja menoja sekä aiempien vuosien valtiontaloutta.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> ”Hvart det tager vägen som de kontribuera till rikets nytta.” Mylly 1999, s. 140.

<sup>157</sup> Purhonen 1955, s. 78–79.

<sup>158</sup> Purhonen 1955, s. 79; ks. myös Purhonen 1961, s. 5.

### 4.1.3 Finanssivalvonnan edistyminen ja taantuminen 1700-luvulla

*Nils Meinanderin* mukaan verotusoikeus kantoi sisällään siementä myös päätöksenteon verovarojen käytöstä sisältävään myöhempään budjettioikeuteen. Lisäksi on selvää, että veron hyväksyjä on kiinnostunut myös sen tuoton käytöstä. Tosiasiallinen poliittinen valta mahdollistaa myös menojen jakautumisesta päättämisen ja lopulta hallinnon jälkikäteisen valvonnan. Vapauden ajalle (n. 1720-1772) tultaessa säädöt vahvistivat asemansa merkittävästi.<sup>159</sup>

Säätyjen finanssivalvontavalta kehittyi kyseisellä ajan jaksolla. Vuonna 1723 voimaan tullut valtiopäiväjärjestys sisälsi valvontaoikeuksia säädöille siirtäneitä säännöksiä. Eräänlaista nykyaikaisen parlamentaarisen finanssivalvonnan alkeismuotoa suoritti säätyjen puolesta ns. salainen valiokunta, joka tarkasti pöytäkirjoja ja tilejä sekä päätti havaintojensa seuraamuksista. Järjestelmää heikensivät se, että valiokunnan toiminta oli se nimen mukaisesti salaista ja se, ettei siihen alkuvuosina kuulunut yhtään talonpoikaissäädyn edustajaa vaan 50 edustajaa aatelissäädystä ja 25 papistosta ja porvaristosta kummastakin.<sup>160</sup> Valvontavalta ei siis kuulunut suoraan valtiopäiville, eikä salaista valiokuntaa ei varsinaisesti katsota erityiseksi parlamentaarisen finanssivalvonnan elimeksi. Toisaalta hallinnollisen finanssivalvonnan instituutiot olivat suurelta osin säätyjen määräysvallassa.<sup>161</sup> Valtiontalouden valvontajärjestelmä oli jo saavuttanut joitain parlamentaarisia piirteitä, mutta se oli kuitenkin yhä erittäin puutteellista.

Kustaa III:n vuonna 1772 tekemä vallankumous<sup>162</sup> päätti vapauden ajan ja palautti kuninkaan aseman valtion taloutta koskevassa päätöksen teossa.<sup>163</sup> Kuninkaan valta kasvoi säätyjen valtaoikeuksien kustannuksella. Samana vuonna annettu uusi

---

<sup>159</sup> *Meinander* 1977, s. 130; *Kastari* 1977, s. 288.

<sup>160</sup> *Purhonen* 1955, s. 88–89.

<sup>161</sup> *Kastari* 1977, s. 288.

<sup>162</sup> Ks. tarkemmin *Tyynilä* 1991, s. 135–136.

<sup>163</sup> *Vesanen* 1970, s. 12.

hallitusmuoto kumosi kaikki vuoden 1680 jälkeen annetun perustuslaintasoiset säädökset, joten saavutettu kehitys tavallaan menetettiin. Mullistuksella oli siis vaikutusta myös finanssivalvonnan järjestelmään. Vuoden 1772 hallitusmuodon keskeisin parlamentaarista finanssivalvontaa koskenut säännös oli sen 50 §.

Vuoden 1772 hallitusmuodon 50 §:

Stats-Verkets tilstånd upvises åt Riksens Ständers Utskott, på thet at the måge inhemta, at penningarne blifvit brukade til Rikets gagn och bästa.<sup>164</sup>

Salainen valiokunta<sup>165</sup>, joka aiemmassa järjestelmässä valvoi taloudenhoitoa oli periaatteessa lopettanut toimintansa, mutta koska kuningas sai uudessakin järjestelmässä<sup>166</sup> osoittaa asioita oman harkintansa mukaan salaiselle valiokunnalle, eikä valtiopäivillä ollut mahdollisuutta tehdä huomautuksia mahdollisti havaitsemistaan väärinkäytöksistä, säilyivät parlamentin valvontaoikeudet käytännössä yhä pitkälti muuttumattomina. Lisäksi hallitusmuodon 38 § antoi kuninkaalle mahdollisuuden olla kutsumatta valtiopäiviä koolle, mikä tilanteen säilyessä pitkään muuttumattomana vaikeutti valvontaa ja sen kehittämistä merkittävästi.<sup>167</sup>

Hallitusmuodon 50 § oli hieman epämääräinen säännös, koska se ei esimerkiksiään yksilöi mitään tiettyä valiokuntaa, jolle kyseiset oikeudet kuuluisivat. Säätyjen käsiteltäväksi annetut salaisen valiokunnan lausunnot käsittelivät pääasiassa verotusta, joten säätyjen keskusteluissa ei päästy varsinaisesti arvostelemaan valtion taloudenhoitoa.<sup>168</sup> Valtiontaloutta koskevien asioiden siirtäminen salaisiksi vei valtiopäivien suorittamasta valvonnasta tehokkuuden. Salainen valiokunta antoi

---

<sup>164</sup> Valtiovaraston tila näytetään valtakunnan säätyjen valiokunnalle, että saisivat tietää rahojen tulleen käytetyiksi valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi.

<sup>165</sup> Vuosien 1778 ja 1786 valtiopäivillä salaista valiokuntaa kutsuttiin valtiovaliokunnaksi. (*Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 69.)

<sup>166</sup> Perustui HM 1772 47 §:ään, jonka mukaan säädyt saivat valita jäseniä valiokuntaan, jossa kuningas tahtoi keskustella salaisina pidettävistä asioista.

<sup>167</sup> *Purhonen* 1955, s. 92–93.

<sup>168</sup> *Ibid.*

säädöille suppean selvityksen tarkastuksen tuloksesta, johon sisältyi myös finanssivaltion lyhyt arvostelu. Säädöillä ei kuitenkaan ollut keinoja reagoida saamiinsa tietoihin.<sup>169</sup>

Kuitenkin kyseisen säädöksen merkitystä korostaa se, että parlamentaarisen finanssivalvonnan ydinidea ilmaistaan siinä ensimmäistä kertaa Suomen valtiosäännön historiassa. Oikeudellinen ja tosiasiallinen valtaoikeus poikkesivat tässä kehitysvaiheessa merkittävästi toisistaan, sillä valvontaoikeus ei todellisuudessa toteutunut. Säädöksen merkitys oli vain muodollinen, koska uuden hallitusmuodon luoma järjestelmä mahdollisti niin yksinkertaisen tavan kiertää säädöille luvattu tiedonsaantioikeutta.

## 4.2 Venäjän vallan aika

### 4.2.1 Pysähtyneisyyden aika ja 1869 valtiopäiväjärjestys

Vuonna 1809 Suomesta tuli sisäisesti itsenäinen osa Venäjää, mutta perustuslakeina jäivät voimaan 1772 hallitusmuoto ja 1789 yhdistys- ja vakuuskirja<sup>170</sup>.<sup>171</sup> Autonomian alku tarkoitti myös Suomen oman valtiontalouden syntyä, mutta vanhojen lakien, erityisesti hallitusmuodon 50 §, säilyessä voimassa pysyi parlamentaarinen finanssivalvonta voimattomana.<sup>172</sup> Toisaalta valtiopäiviä ei kutsuttu koolle ennen kuin vuonna 1863, joten sääntelyn heikkoudella ei ollut käytännössä merkitystä. Ruotsin vallan ajan loppupuolelta alkanut pysähtyneisyys jatkui siis pitkään myös 1800-luvun

---

<sup>169</sup> *Kastari* 1977, s. 288.

<sup>170</sup> Lyh, YVK oli vuonna 1789 säädetty täydennys vuoden 1772 hallitusmuotoon. YVK:n tarkoituksena oli rajata säätyjen valtaa ja tukea kuninkaan yksinvaltiutta. Ks. tarkemmen *Tyynilä* 1991, s. 135–136.

<sup>171</sup> *Tyynilä* 1991, s. 138.

<sup>172</sup> *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 68.

puolella.

Vuonna 1862 keisari kutsui koolle 'tammikuun valiokunnan', jonka tarkoituksena oli valmistella keskeisiä kysymyksiä varsinaisia valtiopäiviä varten. Valiokunta liitti parlamentaarisen finanssivalvonnan tarpeellisuuden osaksi todellista kansan itseverotusoikeutta. Kannanotoissa todettiin, että kokonaisuuteen kuuluu, budjetista ja veroista päättämisen lisäksi, myös oikeus valvoa valtiontalouden hoitoa. Lisäksi huomautettiin, että valvonta on vain näennäistä, jos varojen käytöstä päättävät eivät ole vastuussa säädyille. Valiokunta sai nähtäväkseen tietoja valtion varaston tilasta, jolloin alkoi uusi avoimuuden aika Suomen finanssihallinnossa.<sup>173</sup> Mielenkiintoisella tavalla valiokunta, joutui perustelemaan valvonnan tarpeellisuutta lähes samoin argumentein kuin valvonnan 200 vuotta ennen Ruotsin valtiopäivillä. Uutena elementtinä ilmaistiin vaatimus parlamentaarisesta vastuusta.

Parlamentaarinen finanssivalvonta sai lopulta tilaisuuden kehittyä kun valtiopäivät 1863 ja 1867 pidettiin ja säädyillä oli halukkuutta saada valvonta toimimaan. Valtiovaliokunnalle annettiinkin tietoja valtion talouden tilasta, ja se teki havainnoistaan mietinnön säädyille. Vuoden 1772 hallitusmuodon 50 §:n voimassa olon katsottiin kuitenkin estävän valtiopäiviä arvostelemasta varojen käyttöä.<sup>174</sup>

Perustuslain uudistusprosessi alkoi vuonna 1864, jolloin asetettiin komitea valmistelemaan uusia säädöksiä. Tuloksena annettiin vuoden 1867 valtiopäivillä ehdotus uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi. Ehdotuksen pohjalta hyväksyttiin vuonna 1869 uusi valtiopäiväjärjestys, jonka 27 ja 36 § koskivat valtiopäivien suorittamaa finanssivalvontaa.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> *Purhonen* 1955, s. 111–112. Valiokunnassa oli esillä myös ehdotus, säätyjen valitsemista, kahdesta valtioneuvostajasta.

<sup>174</sup> *Purhonen* 1955, s. 111–113. Ks. myös *Vesanen* 1970, s. 14.

<sup>175</sup> Kyseessä oli Suomen ensimmäinen oma perustuslaki. *Tyynilä* 1991, s. 140.

1869 valtiopäiväjärjestyksen 27 §:

Kaikilla varsinaisilla valtiopäivillä pitää, joko niitä avattaessa taikka neljässätoista päivässä sen jälkeen, *valtiovaraston tila Valtiosäädylle näytettämän, että saisivat tietää miten Kruunun tulot ovat maan hyödyksi ja parhaaksi käytetyt.*

Kuten voidaan havaita oli 27 § sisällöltään pitkälti samankaltainen kuin vuoden 1772 hallitusmuodon 50 §. Merkittävin eroavuus oli se, että säädös määrää yksiselitteisesti, että valtiovaraston tila on näytettävä säädylle, ei jollekin määrittelemättömälle valiokunnalle. Lisäksi tiedonannon oli tapahduttava viimeistään 14 päivää valtiopäivien avauksesta. *Purhonen*<sup>176</sup> huomioi myös "että" sanan vaihtamisen "miten" sanaan tarkoittaneen säädylle annettua uutta arvostelu-oikeutta.

Hallitusmuodon 36 §:ssä säädettiin valtiovaliokunnasta, jolla oli erittäin laajoja tiedonsaantioikeuksia valtiovarainkäytöstä ja sen tiedonhankintaa oli vielä laajennettu saman lain 40 §:ssä<sup>177</sup>. Lisäksi valiokunnan tehtäviin kuului antaa valtiosäädylle mietintöjä erilaisista toimialaansa kuuluvista asioista.

1869 hallitusmuodon 36 §:

Valtiovaliokunta, jonka pitää saada tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen luvunlaskut ja asiakirjat nähdäksensä, on velvollinen antamaan mietintönsä miten varoja maan tarpeiden täyttämiseksi – – tarkastaa millä tavalla viime valtiopäivillä erinäisiin tarkoituksiin myönnettyt rahanmääräykset ovat käytetyt. (Katkelmia säännöksen alkuosasta)

Seuraavina vuosina muodostui käytäntö, jolla säädyt saattoivat pyytää senaatin talousosasto antamaan selityksiä ja tekemään korjauksia valtiopäivien tekemiin muistutuksiin ja ilmoittamaan ne sille. Kokonaisuudessaan vuoden 1869 uudistukset

---

<sup>176</sup> ks. *Purhonen* 1955, s. 113.

<sup>177</sup> Säännöksen mukaan valiokunnalla oli mahdollisuus pyytää, senaatin esimiehen käskyn tuella, tietoa säätyjen ulkopuoliselta hallinnolta.

edistivät parlamentaarisen finanssivalvonnan kehitystä merkittävästi. Sääntelyn suurimpana heikkoutena oli yhä se, että valtioneuvosto ei ollut vielä vastuunalainen valtiopäiville, joten mahdollisuus sanktioihin jäi puuttumaan.<sup>178</sup>

#### 4.2.2. Pientä kehitystä 1906 valtiopäiväjärjestyksessä

Uutta sääntelyä saatiin jo vuonna 1906 kun uusi valtiopäiväjärjestys (20.7.1906/26) säädettiin. Lain 27 §<sup>179</sup> on pitkälti toisinto vuode 1869 valtiopäiväjärjestyksen 27 §:stä. Valtiosäädty on kuitenkin vaihtunut valtiopäiväauudistuksen myötä eduskunnaksi ja neljäntoista päivän takaraja tietojenannosta muuttunut muotoon: "niin pian kuin mahdollista". Valtiopäiväjärjestyksen 43 ja 46 §:t koskivat valtiovarainvaliokuntaa, josta annettu sääntely muistutti aiemmissa laeissa esiintynyttä valtiovaliokuntaa. Pykälissä säädettiin aiempaan tapaan valiokunnan laajoista valvonta- ja tiedonsaantioikeuksista sekä eduskunnalle annettavista mietinnöistä.

Valtiopäiväjärjestyksen 43.1 §<sup>180</sup> siirsi kirjoitettuun lakiin, joskin ehdotettua lievempänä ja merkityksettömämpänä, käytännössä muodostuneen periaatteen, jonka mukaan eduskunta voi tehdä keisarille ja suuriruhtinaalle muistutuksia ja pyytää tekemään korjauksia havaittujen virheiden johdosta.<sup>181</sup> Käytännössä toiminta oli kuitenkin puutteellista, sillä valiokunta joutui toiminaan ilman esivalmistelua. Lisäksi valiokunnan oikeus esittää mielipiteitään rajoittui lähinnä suostuntaverojen käyttöön.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Purhonen 1955, s. 113–115.

<sup>179</sup> Niin pian kuin varsinaiset valtiopäivät on avattu, on valtiovarain tila eduskunnalle näytettävä, jotta eduskunta saisi tietää, miten kruunun tulot on maan hyödyksi ja parhaaksi käytetty.

<sup>180</sup> Valtiovarainvaliokunnan tulee saada tiedokseen valtiovarain tila sekä nähdäkseen kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat. Valiokunnan pitää tästä antamassaan mietinnössä erityisesti lausua mielensä siitä, miten eduskunnan erityisiin tarkoituksiin myöntämiä määrärahoja on käytetty. – –

<sup>181</sup> Purhonen 1961, s. 22–23; Kastari 1977, s. 289.

<sup>182</sup> Kastari 1977, s. 289.

Vuonna 1907 oli esillä valtiovarainvaliokunnan mietintö (nro 11/1907), jonka mukaan talouden valvonta oli liian pinnallista ja muodollista. Eduskunta olisi halunnut valita kaksi valtioreviisoria valvontaan liittyvien asioiden syvällisempää valmistelua varten, mutta siirtymistä tämänkaltaiseen järjestelmään ei tapahtunut vielä tässä vaiheessa.<sup>183</sup>

## 4.3 Itsenäistymisen myötä tehty perustuslakiuudistus

### 4.3.1 Parlamentarismin vahvistaminen

Suomen itsenäistyminen johti perustuslakien uudistamiseen. Perustuslakiuudistusta valmistelleen komitean toiminnassa nousi esille tarve syventää hallituksen poliittista ja oikeudellista vastuunalaisuutta eduskunnalle. Kyseisestä asiasta annetun lain hallituksen jäsenten oikeudellisesta vastuunalaisuudesta voimaantulo kesäkuussa 1918 tarkoitti käytännössä todellisen, nykyisen kaltaisen parlamentarismin syntyä suomalaiseen järjestelmään. Jos tapahtunut kehitys yhdistetään siihen, että eduskunnan valtiontalouden valvontaoikeudet olivat jo ehtineet kehittyä varsin hyvälle tasolla voidaan sanoa, että edellytykset varsinaiselle ja eduskunnan tehostuneiden reagointimahdollisuuden kautta mielekkäälle ja nykyaikaiselle parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelmän kehittymiselle olivat olemassa tästä näistä hetkistä alkaen.<sup>184</sup> Hallitukselle luotu oikeudellinen vastuu vahvisti sääntelyn tosiasiallista vaikutusta, koska ilman sitä valvontaoi jäädä vain muodolliseksi.

### 4.3.2 Valtiontilintarkastajat otetaan hallitusmuotoon

Perustuslakiuudistusta valmistellut komitea jatkoi toimintaansa ja laati ehdotuksen

---

<sup>183</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, s. 33; *Kastari* 1977, s. 289.

<sup>184</sup> *Purhonen* 1955, s. 119–121.



Suomen valtiontalouden oikeusperusteiksi ja myöhemmin ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi. Molempiin ehdotuksiin oli sovitettu samat ideat vain pienen muutoksin. Myös vuodelta 1906 olevaan valtiopäiväjärjestykseen ehdotettiin ajantasaistuksia valtiontilintarkastajien osalta. Komitean keskeisin perustelu uudistuksille oli turvata eduskunnan oikeuksia valvoa valtiontalouden hoitoa valitsemiensa luottamusmiesten kautta.<sup>185</sup>

Komiteamietinnön (1917:11) ehdotukseen uudeksi hallitusmuodoksi sisältyi 66 §, jossa säädettiin muun muassa viidestä eduskunnan valitsemasta valtiotilintarkastajasta. Lopullisen hallitusmuodon 71 §:n alkuun oli lisätty revisiolaitosta koskeva momentti ja sen 2. momentti oli tilintarkastajien varamiesten valintaa koskevaa momenttia lukuun ottamatta samansisältöinen kuin komiteamietinnössä.

HM 71.2 § alkuperäisessä muodossaan:

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettakoon *viisi valtiontilintarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa*. Nämä tilintarkastajat, joille eduskunta vahvistaa johtosäännön ja joiden tulee viranomaisilta saada tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat, ovat eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin tarpeellinen määrä varamiehiä.

Mielestäni on merkillepantavaa, miten eduskunta oli jo vuonna 1907 pyrkinyt saamaan aikaan tämän suuntaisen uudistuksen jokseenkin samanlaisin perusteluin kuin se nyt lopulta hyväksyttiin, molempien ehdotusten taustalla vaikuttaa oleva tavoite: valvonta-asioiden käsittelyn tehostaminen eduskuntatyössä.

Kun eduskunta sai vuoden 1919 kuluessa hyväksyttyä edellä mainitut ehdotukset oli sen vielä HM 71 § 2. momentin mukaisesti vielä vahvistettava valtiotilintarkastajain johtosääntö, josta ehdotuksen teki valtiovarainministeriö ja joka hyväksyttiin 7.11.1919

---

<sup>185</sup> Purhonen 1955, s. 121–122; Pohjolainen 1985, s. 197–198.

ja julkaistiin asetuskokoelmassa vuoden 1920 alussa<sup>186</sup>. Näiden päätösten jälkeen valtiontilintarkastajat saattoivat aloittaa toimintansa uutena parlamentaarisen finanssivalvonnan orgaanina. Valtiontilintarkastusinstituution perustaminen, yksinomaan parlamentaarista finanssivalvontaa suorittavaksi valvontaelimeksi, oli toiminnan tehokkuuden kannalta merkittävä kehitysaskel, koska se mahdollisti yksityiskohtaisemman omistautumisen tarkastustyöhön<sup>187</sup>.

#### 4.4 Uudistushankkeet ja vuoden 1991 valtiosääntöuudistus

Seuraavien vuosikymmenten aikana tehtiin useita selvityksiä valtiontilintarkastuksen uudistamistarpeista. Yleisimmin komiteat ehdottivat valtiontilintarkastajien määrän lisäämistä. Toisaalta esillä oli myös huoli liiallisesta riippuvuudesta tarkastusviraston tuottamaan informaation.<sup>188</sup> Tämän myötä toiminnan ajantasaisuus heikkeni ja numerotarkastus korostui valtiontilintarkastajien toiminnassa, jolloin tehtävien nähtiin saavan tarkastusviraston kaltaisia piirteitä. Valtiontilintarkastuksen nähtiin etäännyneen tarkoituksestaan, johon kuului valtion taloudenhoidon yleinen valvonta ja eduskunnan päätöksenteon tukeminen. Kokonaisuudessaan suuria muutoksia ei kuitenkaan tehty, vaan kehitys ilmeni lähinnä tilintarkastajien johtosääntöön tehtyinä muutoksina. Eräänä vaikuttavimmista uudistuksista oli kanslian henkilökunnan määrän lisääminen 1970-luvun lopulla, jolloin kyettiin vastaamaan kasvavan valtiontalouden haasteisiin<sup>189</sup>. Vuonna 1984 toteutui uudistus, jonka myötä tilintarkastajien tiedonsaantioikeus laajeni kattamaan valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Samana vuonna julkaistiin myös komiteamietintö, jossa otettiin kantaa mm. tarkastustoiminnan pitkäjänteisyyteen ja

---

<sup>186</sup> Purhonen 1955, s. 122.

<sup>187</sup> Kastari 1977, s. 294.

<sup>188</sup> Eilavaara – Hytönen – Pöysti 1994, s. 81–86. Näin esittivät vuosina 1949 ja 1969–1971 toimineet komiteat. Erityisesti vuonna 1949 todettiin, että: ”Valtiontilintarkastajat eivät sanottavastikaan itse suorita tarkastustyötä vaan ainoastaan nojautuvat tarkastusvirastosta heille lähetettyyn aineistoon.” (Komiteamietintö 1984:30, s. 41)

<sup>189</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, s. 35–37. Ks. Kastari 1977, s. 295–296.

siihen, että valtiontilintarkastajien ei tarvinnut olla kansanedustajia<sup>190</sup>.

Valtiontilintarkastajien toimiala laajeni edelleen vuonna 1988 kun siihen liitettiin myös oikeus tarkastaa eräitä valtiontukitoimia (TukiTarkL 630/1988), kuten esim. kuntien valtionapuja<sup>191</sup>. Valvontakohteiden määrän kasvun myötä, tilintarkastajien ja tarkastusviraston toimiala yhdenmukaistui, mutta uudistusten merkitys oli kuitenkin lähinnä preventiivinen ja periaatteellinen, koska tilintarkastajilta puuttuivat uusien tarkastussektorien tehokkaaseen valvontaan vaadittavat resurssit<sup>192</sup>.

Edellä esitettyyn hallitusmuodon 71:n § alkuperäiseen sanamuoto tehtiin muutoksia vasta vuoden 1991 valtiosääntöuudistuksessa kun hallitusmuodon valtiontaloutta koskenutta 6. lukua uudistettiin, lailla (1077/1991) vastaamaan paremmin aikaa, mutta myös eduskunnan oikeuksien turvaamiseksi. Tässä yhteydessä osa sääntelystä, kuten valtiotilintarkastajien valinnasta, toimikaudesta ja johtosäännöstä siirrettiin valtiopäiväjärjestykseen, koska niiden nähtiin kuuluvan luontevammin osaksi eduskunnan toimintasääntöjä.<sup>193</sup>

HM 71 § 1. momentti lailla (1077/1991) muutettuna.

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista.  
Tätä varten ovat valtiontilintarkastajat.

Komiteamietinnössä 1990:7 todettiin, että valvontaelinten toimivaltaa ja tehtäviä koskevat säännökset olivat vanhentuneet, joten ne eivät anna riittävää kuvaa toiminnasta.<sup>194</sup> Mielestäni vuoden 1991 uudistuksia voidaan pitää myös lain sanamuodon päivittämisenä, jossa vuodesta 1919 asti samanlaisina säilyneet, vanhahtavalla ja juhlavallakin tavalla ilmaistut, säännökset muutettiin nykyaikaiseen

---

<sup>190</sup> Komiteamietintö 1984:30 s. 43.

<sup>191</sup> Uudistusta ehdotettiin komiteamietinnössä 1984:30. Ks. Komiteamietintö 1984:30 s. 81.

<sup>192</sup> *Myllymäki* 1990, s. 136.

<sup>193</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen, s. 38; HE 262/1990 vp. s. 61.

<sup>194</sup> Komiteamietintö 1990:7 s. 145.

lakikieleen paremmin sopivaksi, selkeämmäksi ja tiiviimmäksi. Esimerkiksi *valtiovaraston*<sup>195</sup> käsite oli ollut keskeinen finanssivalvonnan sääntelyssä jo aivan sen alkuhetkistä lähtien, mutta nyt se jätettiin pois käytöstä. Samoin revisiolaitoksen nimi vaihdettiin nykyiseksi valtiontalouden tarkastusvirastoksi, jolla nimellä se oli toiminut jo vuodesta 1947 lähtien. Tämän kaltainen sanamuodon vanheneminen ilmentää perustuslailla tyypillistä muutoksen hitautta.

Vuoden 1991 uudistuksen yhteydessä, tilintarkastajien toimikausi pidennettiin kattamaan koko eduskunnan toimikauden, mikä edisti merkittävästi valvonnan pitkäjänteisyyttä<sup>196</sup>. Valtiontilintarkastajien tehtävät ja toimivalta säilyivät kuitenkin uudistuksesta huolimatta muuttumattomina<sup>197</sup>. Säädöksen muotoilusta voidaan kuitenkin tulkita parlamentaarisen valvonnan korostamistavoite, sillä momenttien järjestystä muutettiin siten, että syntyi mielikuva valtiontilintarkastuksen muodollisesta ensisijaisuudesta suhteessa valtiontalouden tarkastusvirastoon<sup>198</sup>. Tosiasiassa tilanne oli kuitenkin erilainen, vaikka molempien valvontaelinten toimivalta oli muodollisesti samanlainen, niiden toimintaedellytyksissä oli yhä edellä mainittu resurssien epätasapaino.

## 4.5 Vuoden 2000 perustuslakiuudistus

Valtiontilintarkastajien toimintaa sääntelevää perustuslain kohtaa uudistettiin viimeisen kerran vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa. Muutokset varsinaiseen parlamentaarisen finanssivalvonnan suorittamiseen olivat kuitenkin tässäkin vaiheessa varsin vähäisiä. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) viitataan siihen, että vuonna 1991 hallitusmuodon valtiontaloutta sääntelevään kuudenteen lukuun tehdyn uudistuksen vuoksi, nyt ei ollut tarvetta merkittäville muutoksille; osa säännöksistä

---

<sup>195</sup> Käsitteestä, ks. *Kastari* 1977, s. 304.

<sup>196</sup> Ks. Komiteanmietintö 1990:7 s. 145, 180; Komiteanmietintö 1984:30 s. 81.

<sup>197</sup> HE 262/1990 vp. s. 61.

<sup>198</sup> *Myllymäki – Uoti* 1994, s. 84–85; *Myllymäki* 1994, s. 67–68.

ehdotettiin siirrettäväksi uuden perustuslain seitsemänteen lukuun lähes muuttumattomina. Valtiontilintarkastukselle perustuslaissa säädetyt tiedonsaantioikeudet laajenivat, kun sille 90,3 §:ssä annettiin oikeus saada tietoa viranomaisten lisäksi myös muilta valvonnan kohteilta. Uuden perustuslain 90.1 §:n<sup>199</sup> sanamuotoon oli tarkennettu, että eduskunta valitsee valtiotilintarkastajat keskuudestaan. Tämä kelpoisuusvaatimus oli säädetty jo valtiopäiväjärjestyksen muutoksella (1078/1991). Yhteen perustuslakiin siirtyminen näkyi finanssivalvonnan sääntelyssä siten, että 90.1 § on ikään kuin tiivistelmä kumottujen säädösten elementeistä<sup>200</sup>.

Perustuslain valmistelun yhteydessä valtiovarainvaliokunta otti lausunnossaan kantaa valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95:n tuloksiin. Toimikunta ehdotti, että eduskunnan yhteyteen olisi perustettu uusi tarkastusyksikkö, jossa olisi yhdistetty valtiontilintarkastajain kanslia ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Näin olisi samalla kertaa vahvistettu parlamentaarista valvontaa ja saavutettu hallinnollisen valvonnan riippumattomuus. Valtiovarainvaliokunta totesi kuitenkin, että tarkastusinstuutioiden erilaisten luonteiden ja näkökulmien perusteella, ne molemmat ovat tarpeellisia. Valiokunta linjasi myös, että parlamentaarisen finanssivalvonnan täytyy olla eduskuntajohdoista, mutta samalla itsenäistä toimintaa<sup>201</sup>.

Perustuslakiuudistuksessa tehtiin ratkaisuja myös joihinkin vuonna 1991 avoimeksi jääneisiin seikkoihin, kuten edellä mainittuun finanssivalvonnan dualismiin liittyvään kysymykseen valtiontalouden tarkastusviraston kytköksistä valtiovarainministeriöön. Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti tarkastusviraston siirtämistä eduskunnan yhteyteen, mutta hallituksen esityksessä (HE 1/1998) katsottiin, ettei asiaa ollut edellytyksiä ratkaista vielä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin asettui samalle kannalle kuin komitea ja lopulta perustuslain 90.2 §:ssä säädettiin, että eduskunnan yhteydessä on riippumattoman valtiontalouden tarkastusvirasto. Ulkoinen finanssivalvonta oli nyt siis

---

<sup>199</sup> Ks. tämän tutkimuksen s. 73.

<sup>200</sup> Tällä viitataan hallitusmuodon 71.1 §:ään ja valtiopäiväjärjestyksen 88a §:ään.

<sup>201</sup> VaVL 29/1998 vp.

kokonaisuudessaan eduskunnan yhteydessä.<sup>202</sup> Perustuslakiuudistuksessa ei siis juuri puututtu parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestämiseen, mutta tarkastusviraston aseman muutoksella oli merkittävä vaikutus valtiontalouden valvonnan kokonaisuuden kannalta.

Nyt olen käynyt läpi keskeisimmät parlamentaarista finanssivalvontaa suorittavien toimielinten muodostusta ja toiminnan pääpiirteitä koskevat perustuslaintasoiset säädösmuutokset lähtien 1600-luvun puolivälistä päätyen aina tämän vuosituhannen alkuun saakka. Seuraavassa pääluvussa jatkan sääntelyn ja järjestelmän kehityksen tarkastelua, kertomalla viimeisestä uudistuksesta perustuslain 35 ja 90 §:iin vuonna 2007. Teen selkoa niistä tekijöistä, jotka saivat aikaan tarpeen uudistaa edellä kuvaamalleni tasolle kehittynyttä järjestelmää.

---

<sup>202</sup> *Jyräki* 2000 s. 194–195. Ks. myös HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut 90 §.

## 5 VUONNA 2007 TEHTY UUDISTUS

### 5.1 Lähtökohta: Valtio-tilintarkastajat ennen lakkautusta

Ennen tarkastusvaliokunnan perustamista parlamentaarista finanssivalvontaa suorittivat siis vuodesta 1920 lähtien valtiontilintarkastajat. Kyseisen instituution toiminnasta säädettiin paitsi perustuslaissa, myös eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) sekä valtio-tilintarkastajien johtosäännössä (745/2000). Tässä luvussa esittelen järjestelmän toimintaa viimeisessä vaiheessa ennen vuoden 2007 uudistusta ja instituution lakkauttamiseen saakka.

Valtiontilintarkastajien tehtäviin ei kuulunut perinteistä tilintarkastusta vaan he keskittyivät, johtosääntönsä 2.1 §:n mukaisesti, valtiontalouden yleiseen tilaan ja sellaisiin kysymyksiin, joita on tarpeellista tuoda eduskunnan tietoon. Rajaus korosti tehtävän erilaisuutta valtiontalouden tarkastusvirastoon verrattuna, valtiontilintarkastajien tehtävänä oli siis pääasiassa toimia eduskunnalle tietoa hankkivana toimielimenä.<sup>203</sup> Tässä suhteessa instituution toiminta rinnastui eduskunnan oikeusasiamieheen, jonka tehtäviin kuuluvat samoin valvonta ja eduskunnalle annettavat kertomukset. Toisaalta valtiontilintarkastuksen luonne kollegiaalisena valmisteluyksikkönä muistutti eduskunnan valiokuntien toimintaa.<sup>204</sup>

Kansanedustajat valitsivat keskuudestaan viisi valtiontilintarkastajaa ja yhtä monta varajäsentä. Valtiontilintarkastajien tarkastusvallanpiiri käsitti yleisen valtiontaloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontaa. Tilintarkastajien tehtävistä oli tarkempia säännöksiä johtosäännössä, jonka mukaan valvonta sisälsi laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden ja lisäksi, että tilintarkastajien oli otettava selvää kaikesta valvonnan kannalta oleellisesta, siksi heillä olikin laaja

---

<sup>203</sup> Pöllä – Etelälahti 2002, s. 270; HE 71/2006 vp. s. 5.

<sup>204</sup> Komiteanmietintö 1984:30 s. 35.

tiedonsaantioikeus.<sup>205</sup> Tarkastusten suorittaminen aineistoa pyytämällä tai paikallistarkastuksin oli myös mahdollista<sup>206</sup>.

Käytännössä merkittävin ja näkyvin osa valvontatointia oli, johtosäännön 10 §:n mukaisesti kultakin kalenterivuodelta laaditun, eduskunnalle annettavan vuosikertomuksen valmistelu. Kertomus koottiin viranomaisilta saatujen tietojen sekä muiden tehtyjen havaintojen pohjalta. Kertomuksessa valtiontilintarkastajat esittivät havaintojensa pohjalta parlamentaarisia kannanottoja ja muistutuksia sekä tekivät parannusehdotuksia.<sup>207</sup>

## 5.2. Parlamentaarisen finanssivalvoman toimintaympäristön muutos

### 5.2.1 EU:n talouden velvoitteet ja valvonta

Liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 toi mukanaan monia uudistuksia Suomen valtiontalouteen ja sillä on käytännössä ollut eduskunnan budjettivaltaa heikentäviä vaikutuksia. Erityisesti Euroopan talous- ja rahaliitolla sekä siihen kuuluva keskuspankkijärjestelmä ovat saaneet aikaan muutoksia myös eduskunnan valvontaoikeuksiin<sup>208</sup>. Tärkeänä osana tähän kuuluu julkisen talouden vakautta ja kurinalaisuutta koskeva sääntely, jolla pyritään edistämään unionin talouden kasvua ja vakautta. Käytännössä tämä toteutetaan velvollisuutena välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä ja liiallista julkista velkaa. Järjestelmään kuuluvat lisäksi myös talouspolitiikan yhteensovittaminen ja monenvälinen valvonta. Erityisen tärkeää on

---

<sup>205</sup> Myrsky 1999, s. 140–141.

<sup>206</sup> Meklin 2002, s. 154; Pöllä – Etelälahti 2002, s. 274.

<sup>207</sup> HE 71/2006 vp. s. 6; Myrsky 2002, s. 142–143; Pöllä – Etelälahti 2002, s. 271.

<sup>208</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 29.



alijäämän välttäminen, johon liittyvän valvontamenettelyn mukaan neuvosto voi määrätä jäsenmaille sanktioita<sup>209</sup>.

Merkittävä osa EU:n talousarvion toimeenpanosta tapahtuu jäsenmaissa. Unionin varainkäytön laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja moitteettomuuden turvaamiseksi, unionin toimielimillä on valtioiden budjettivaltaa loukkaava tarkastustoimivalta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 317 (ent. 274) artiklan mukaan komissio vastaa unionin talousarvion toimeenpanosta ja sisäisestä valvonnasta. Toiminta on yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa, joten komission suorittaman valvonnan keskeisenä kohteena on jäsenvaltioiden finanssivalvonnan arviointi. Ulkoista valvontaa suorittaa tilintarkastustuomioistuin, josta säädetään artikloissa 285-287 (ent. 246-248) Tilintarkastustuomioistuimen toimivalta tarkastaa yhteisön varainhoitoa on laaja, se ulottuu myös jäsenvaltioissa käytettyihin EU-varoihin.<sup>210</sup>

EU-jäsenyyden on yleisesti tulkittu supistaneen kansallisten elinten toimialaa, mutta ulkoiselle finanssivalvonnalle siitä aiheutui osittain päinvastainen seuraus, sillä valvontayksiköiden toimivalta laajeni kattamaan unionin varainsiirrot. Toimivallan laajennus koski sekä parlamentaarista valvontaa että valtiontalouden tarkastusvirastoa. Valtiovarainvaliokunta painotti mietinnöissään (VaVM 100/1994) erityisesti, että parlamentaarisen valvonnan roolia demokraattisen valvonnan toteuttajana on turvattava, samalla myös seurataan EU:ssa tehtyä parlamentin valvontaorganisaation kehittämistä<sup>211</sup>. Tosiasiassa tarkastusviraston liitanta EU:n järjestelmään on kuitenkin vahvempi. Unionin asettamat vaatimukset olivat merkittävä syy tarkastusviraston siirtämiseen eduskunnan yhteyteen<sup>212</sup>.

Kansallinen finanssivalvontavalta on kaventunut EU-jäsenyyden myötä, koska

---

<sup>209</sup> Wacker 1999, s. 246–247.

<sup>210</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 133-138; Eerola – Mylly – Saarinen 2000, s. 59–60; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 134 – 135, 180.

<sup>211</sup> VaVM 100/1994 vp.

<sup>212</sup> Ks. VaVL 29/1998 vp. Tarkastusviraston riippumattomuus valtiovarainministeriön yhteydessä oli monessa suhteessa kyseenalainen.

kansalliset valvontaelimet jakavat ylimmän valvontavallan EU:n toimielinten kanssa<sup>213</sup>. Tilanne, jossa valtion talouteen tarkastusjärjestelmiseen kohdistuu myös ylikansallista valvontaa, on omiaan lisäämään painetta myös kansallisen finanssivalvonnan terävöittämiseksi, jonka myötä on huomioitava myös valvonta-alan laajeneminen.

### 5.2.2 Julkisen talouden ajattelutapojen muutos

Valtiontalousjärjestelmää on viime aikoina uusittu, erityisen tärkeä muutos oli 1980-luvun kuluessa alkanut siirtyminen yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta tulosohjaukseen, jonka tarkoituksena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta, mutta myös edistää toiminnan taloudellisuutta ja siihen liittävää tulostavastuuta.<sup>214</sup> Tämän seurauksena ministeriöt ja niiden alainen hallinto ovat lisänneet taloudellista päätöksentekovoimaansa. Budjetointimenettelyssä tulosohjaus ilmenee siten, että resurssien jakamisen sijaan, budjetointi perustuu tuloksiin, jonka seurauksena talousarvion sisältö painottuu strategisen ohjaamisen ja tulostavoitteiden asettamisen suuntaan<sup>215</sup>. Toiminnan pitkäjänteisyys ilmenee käytännössä siten, että eduskunta hyväksyy talousarviossa siirtomäärärahoja. Näin ilmenevä budjetin vuotuisuusperiaatteen heikkeneminen vaikeuttaa valvontaa ja palautteen antamista. Tulosohjausta sivuavia vaikutuksia on ollut myös kehysohjauksella, jonka myötä hallitusohjelmasta on tullut tärkeä finanssipolitiikan ohjausväline.

*Myllymäki* ja *Uoti* esittivät huomioitaan tulosohjauksen vaikutuksista parlamentaariseen finanssivalvontaan jo vuonna 1994 julkaistussa tutkimuksessaan. Tutkimuksen mukaan tuloksen arvoa korostavalla ohjauksella voidaan vähentää muutosidonnaisuutta, mutta toisaalta se liittyy suunnitteluvallan osaksi todellista budjettivaltaa ja aiheuttaa lisäksi ongelmia lainpainoarvolle ja yleisen edun toteutumisen arvioinnille. Yleinen etu ja perusoikeudet ovat tulosohjausympäristössä erityiden haasteellisia käsitteitä, koska

---

<sup>213</sup> *Wacker* 2009, s. 234, 251–252.

<sup>214</sup> *Salminen* 2005, s. 15–16.

<sup>215</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 29–30.

niiden toteutumisesta ei voida arvioida taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta.<sup>216</sup> Tutkijat esittivät ratkaisuksi edellä esitettyihin ongelmiin uudenlaisen, parlamenttiin yhteydessä olevan ja riittävästi resursoitun, valvontaelimen perustamista, jonka keskeisin valvontakohde olisi eduskunnan päätösten toteutumisen arviointi. Valvonnan kokonaisuuden kannalta olisi myös huomioitava sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen korostuminen, jolloin tarkastusviraston toimintaa tulisi kehittää vastaamaan paremmin parlamentaarisen valvonnan tarpeita<sup>217</sup>. Mielestäni nämä seikat olivat vuoden 2007 uudistuksen valmistelussa kohtalaisen hyvin esillä ja niihin viitataan esimerkiksi sitä pohtineen toimikunnan mietinnössä<sup>218</sup>. Lisäksi myös toteutuneella uudella valvontaelimellä on monia tutkijoiden esittämiä piirteitä.

Julkisen talouden ajattelutapojen muutosta on valvonnan kannalta tärkeää tarkastella myös hallintokulttuurin ja tilivelvollisuuden muutoksen näkökulmasta. Perinteisessä kameralismissa taloudenpito oli sidottu budjettipäätöksillä, jolloin tilivelvollisuus tiivistyi sääntöjen noudattamisen kontrollointiin. Julkiseen talouteen on uudistusten myötä tuotu tulohajauksen lisäksi muitakin, uusia elementtejä, kuten nettobudjetointi ja liikelaitostaminen, joilla on pyritty lisäämään resurssien tehokkaan käytön *taloudellisuusvastuuta*.<sup>219</sup> Valtion taloudenhoitoon tuodut yksityisen talouden piirteet ovat muuttaneet tilivelvollisuuden luonnetta, joten valvontaakin on uudistettava.

### 5.2.3 Informaatio-ongelmat

Jotta eduskunta voisi tehokkaasti hoitaa perustuslain 90 §:n mukaista tehtäväänsä valtiontalouden valvojana, on sen tärkeää saada riittävästi ja tarpeeksi laadukasta tietoa siitä, miten tulostavoitteisiin on päästy.<sup>220</sup> Tiedontarve koskee sekä eduskuntaa että

---

<sup>216</sup> Myllymäki – Uoti 1994, s. 144–150.

<sup>217</sup> Myllymäki – Uoti 1994, s. 150–151.

<sup>218</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 73–74.

<sup>219</sup> Summa 1993, s. 56.

<sup>220</sup> HE 71/2006 vp. s. 4.

valvontaelintä, joka valmistelee saamansa informaation eduskunnan käsiteltäväksi. Budjettivallan toteutumisen turvaamisen ohella, esillä on ollut tyytymättömyys eduskunnan saamaan jälkikäteisraportointiin muuttuneessa taloudellisen päätöksentekovallan toimintaympäristössä<sup>221</sup>. Voidaankin sanoa, että informaatio-ongelmat ovat osittain seurausta edellisessä luvussa esitetyistä muutoksista. Myös budjetin yksityiskohtaisuuden väheneminen ja se, että valtiontalouden kokonaisuutta ja toimeenpanoa on yleisesti ottaen yhä vaikeampi arvioida talousarvion perusteella, sillä resurssien ja tavoitteiden suhteet ovat monimutkaistuneet, on hankaloittanut eduskunnan asemaa<sup>222</sup>. Toinen esimerkki julkisen talouden valvontaympäristön monimutkaistumisesta on kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, jonka myötä on yhä tarpeellisempaa arvioida valtionosuussääntelyä ja seurata kuntien lakisääteisten palvelujen toteutumista<sup>223</sup>. Eduskunnan tarve saada ajankohtaista tietoa kasvaa uudistuneessa tilanteessa, riittävällä ja oikea-aikaisella raportoinnilla voidaan periaatteessa ainakin osittain kompensoida budjettivallan kaventumista.<sup>224</sup> Erityisesti tulosohtauksen myötä arviointitiedolla on korostunut merkitys välittävänä palautejärjestelmänä<sup>225</sup>.

Valtiovarain controller *Tuomas Pöysti* arvosteli eduskunnalle annettavan informaation laatua vielä vuoden 2005 valtion tilinpäätöskertomuksessa. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tavoitteiden saavuttamista olisi arvioitava kriittisemmin ja syvällisemmekin. Informaatio pitäisi muotoilla siten, että taloudellisesti merkityksellinen tieto erottuisi muusta. Informaation hyödynnettävyyden edistämiseksi, *Pöysti* suositteli, että raportoinnissa pitäisi keskittyä olennaiseen. Päätöksenteon tueksi ja tilivelvollisuuden toteutukseksi, eduskunnalle olisi tarjottava oikea ja riittävä kuva yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämisestä.<sup>226</sup> Vaikka edellinen kommentti

---

<sup>221</sup> PNE 2/2006 vp. s.2.

<sup>222</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 69–70.

<sup>223</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 30.

<sup>224</sup> VTV 2001 - toimikunnan muistio, s. 25.

<sup>225</sup> *Uusikylä* 1999, s. 21. Vrt. *Jyrki Tala* on esittänyt, että yksityiskohtainenkaan säädös- tai budjettiohtaus ei itsestään takaa palautetietoa tulosohtauksesta helpommin (*Tala* 2000, s. 358).

<sup>226</sup> K 11/2006 vp. s. 89–91.

esitettiin tilinpäätösuudistuksen jälkeen, tiivistyy siinä mielestäni eräs valvonnan informaatio-ongelman keskeinen ulottuvuus. Parlamentaarinen finanssivalvonta on korostuneesti yleisellä tasolla tehtävää arviointia, joten sen toiminta edellyttää kattavaa, mutta selkeää tietoa. Eduskunta ohjaa budjettipäätöksillään yhteiskunnan kehitystä, jolloin se tarvitsee päätöksentekonsa tueksi tietoa aiemmin tekemiensä päätösten vaikutuksista.

Informaatiossa oli luotettavuuden ja kattavuuden lisäksi myös hajanaisuudesta ja epäjohtonmukaisesta valmisteluprosessista johtuvia ongelmia. Eduskunnalle annettavat valtion tilinpäätöskertomus ja valtiontilintarkastajien kertomus valmisteltiin valtiovarainvaliokunnassa, jolloin samoja asioita jouduttiin käsittelemään useaan kertaan.<sup>227</sup> Tilintarkastajien kertomuksen sisällössä oli ajanmukaistamistarvetta esim. tuloksellisuus informaation näkökulmasta, se oli laaja-alainen ja kattava, mutta siten myös sen laatiminen kulutti paljon resursseja. Mainitut seikat johtivat myös käytännössä siihen, että asioiden käsittelyajat venyivät. Kertomukseen sisältyi talousarvion valmistelussa hyödyllistä tietoa, jota eduskunta ei kuitenkaan saanut riittävän ajoissa käyttöönsä. Erillisyys talousarvioprosessista edisti valtiontilintarkastuksen valvontatoimen marginalisoitumista<sup>228</sup>. Tämänkaltaisen hitaus oli ollut pitkään tunnistettu ongelma. Jo vuonna 1977 Paavo Kastari kirjoitti, että: *”Heidän (valtiontalintarkastajien) myllynsä jauhaa ylivuotista viljaa eikä voi hevin päästäkään irti jälkijättöisyydestään.”*<sup>229</sup>

Edellä mainitut informaatio-ongelmat liittyvät lähinnä jälkikäteisraportointiin, mutta finanssivalvonnan tiedontarvetta voidaan tarkastella myös aktiivisen tiedonhankinnan tarpeellisuuden kannalta. Monipuolinen tutkimusten organisointi on hyödyllistä toiminnan syvyyden ja rakenteellisten ongelmien selvittämiseksi. Esimerkiksi taloudellisina lama-aikoina joudutaan tekemään erilaisia säästöihin tähtääviä ratkaisuja,

---

<sup>227</sup> Hiden 2011, s. 168.

<sup>228</sup> HE 71/2006 vp. s. 11.

<sup>229</sup> Kastari 1977, s. 296.

joiden arvioinnissa tarvitaan analyttistä tietoa.<sup>230</sup> Valtiontalouden toimintaympäristön nopea muutos on omiaan nostamaan esiin uusia ilmiöitä, joiden huomiointi valvonnassa edellyttää syvällistä arviointi. Täten tutkimustoiminta tukee myös valvonnan ajankohtaisuutta ja antaa suuntaviivoja sen kehittämiseksi. Parlamentaarisen finanssivalvonnan suorittamiseen liittyy intressejä, joiden näkökulmasta asetetuilla tutkimusongelmilla kyetään tuottamaan monipuolista ja yhteiskunnallisesti mielenkiintoista tutkimusta. Näin ollen tutkimusprojekteissa on hyödyllistä käsitellä myös varsinaisen budjettitalouden ulkopuolisia aiheita.

#### 5.2.4 Talousarviolain muutos

Vuonna 2003 tehdyllä valtion talousarviolaista annetun lain muutoksella (19.12.2003/1216) oli suuri vaikutus valtiontalouden kokonaisuuden ja myös valvonnan suorittamisen kannalta. Tehtyjen muutosten tavoitteena oli tilivelvollisuutta ja tulostavastuuta korostamalla vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja toiminnan tuloksellisuuteen kohdistuvaa kansanvaltaista vastuuta<sup>231</sup>.

Parlamentaarisen finanssivalvonnan kannalta talousarviolain muutoksen keskeisin uudistus oli kertomusmenettelyn terävöittäminen ja ajanmukaistaminen. Kyseisen uudistuksen tarpeellisuus oli laajalti tunnistettu. Valtiovarainvaliokunta esitti lausunnossaan (VaVL 12/ 2001), että kertomusten informatiivisuutta olisi lisättävä eduskunnan kontrollivallan näkökulmasta, lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota myös valtiontilinpäätöksen sisältöön ja käsittelyyn<sup>232</sup>. Tulevaisuusvaliokunnan lausunnon (TuVL 1/1999) mukaan kansanedustajien tosiasiallisesti muuttuneen päätöksentekotilanteen tueksi tarvittiin: *”Taloussuunnittelu ja päätösasiakirja sekä tehdyn päätöksen seurannan ja valvonnan mahdollistava arviointiasiakirja.”*<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Eilavaara – Hytönen – Pöysti 1994, s. 552–553.

<sup>231</sup> HE 56/2003 vp. s. 35.

<sup>232</sup> VaVL 12/ 2001 vp. s. 2.

<sup>233</sup> TuVL 1/1999 vp. s. 2–3.

Tulosohjaukseen siirtymisen myötä, eduskunnalle oli annettava tuloksellisuuden arviointia mahdollistavaa tietoa<sup>234</sup>. Tämän tueksi tarvittiin aiempaa enemmän ja laadukkaampaa tietoa myös esimerkiksi yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja kehityksestä.

Ennen talousarviolain muutosta, eli aina vuoteen 2004 saakka, sääntelystä aiheutui tosiasiallisesti merkittävä ristiriita parlamentaarisen budjettivallan ja finanssivalvonnan välille. Vanhassa järjestelmässä valtion tilinpäätös annettiin eduskunnalle tiedonantona, joten sen varsinainen käsittely ei ollut mahdollista.<sup>235</sup> Demokratian ja parlamentarismin edellyttämän tilivelvollisuuden<sup>236</sup> toteuttamiseksi, oli tarpeellista uudistaa sekä kertomuksen sisältöä että menettelyä. Talousarviolain 17 §:ssä säädetään perustuslain 46 §:ssä tarkoitetusta, eduskunnalle annettavasta valtiontalouden hoitoa ja talousarvion noudattamista käsittelevästä kertomuksesta. Ennen säännöksellä viitattiin hallituksen tilakertomukseen, joka uudistuksen myötä korvattiin tilinpäätöskertomuksella, jonka yhtenä osana ovat myös tilinpäätöslaskelmat. Edellä mainittu ristiriitaisuus on näin saatu korjattua. Valtion taloudenhoidon keskeisten asiakirjojen keskinäistä suhdetta voidaan havainnollistaa siten, että talousarvio on eduskunnan tahdonilmaisu ja toimeksianto hallitukselle, kun taas tilinpäätöskertomus tilinpäätöslaskelmien on hallituksen selvitys talousarvion toimeenpanon tuloksista (kuvio 3.). Täten uudistus vahvisti menettelyn legitimitettehtävää ja toi uudenlaista eheyttä parlamentaariselle järjestelmälle.

Talousarviolain uudistuksen yhteydessä perustettiin valtiovarainministeriön yhteyteen valtiovarain controller -toiminto, kokonaan uutena yksikkönä. Toiminnon tehtävistä

---

<sup>234</sup> Erityisesti valtiovarainvaliokunta otti monesti kantaa tähän tilakertomuksen puutteellisuuteen. Ks. VaVM vp. 25/2001 s. 1–3; VaVM 26/2002 vp. s. 1–3; VaVM 22/2003 vp. s.2.

<sup>235</sup> HE 56/2003 v s.7; *Myllymäki* 2007, s. 177; *Myllymäki* 2000, s. 158–159; *Myllymäki* 1994, s. 126.

<sup>236</sup> ”*Tilivelvollisuus tarkoittaa vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloudenhoidossa sekä vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta.*” (Salminen 2005, s. 121).

säädetään valtion talousarviolain 24 f §:ssä ja niihin kuuluu muun muassa erilaisia valtiontalouteen liittyviä yhteensovittamis-, ohjaamis-, ja arviointitehtäviä. Parlamentaarisen finanssivalvonnan näkökulmasta controller -toiminnon toiminnan hyödyllisimmät osat ovat tilinpäätöskertomuksen laaduntarkkailu sekä valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevien tietojen saatavuuden ja hyödynnettävyyden edistäminen<sup>237</sup>.

Talousarviolain uudistaminen oli vastaus joihinkin parlamentaarisen finanssivalvonnan kohtaamista haasteista, mutta samalla se oli myös osa valtiontalouden toimintaympäristön kokonaisuuden muutosta. Kertomusmenettely on parlamentaarisen finanssivalvonnan keskeisimpiä tehtäviä, joten sen kehittämiseen tähdännyt uudistusprosessi ja erityisen laaja-alainen valmistelu antoivat käytännössä vauhtia ja ideoita myös kokonaisvaltaisemmalle uudistukselle.

### 5.2.5 Valvonnan kokonaisvaltainen ajanmukaistamistarve

Edellä mainituista, ja muutamista pienemmistä, muutoksista huolimatta parlamentaarinen finanssivalvonta säilyi kuitenkin pitkään entisellään, vaikka olisi ollut tarvetta päivittää järjestelmää ajan tasalle. Valvonnan perusteiden kehittämisestä olisi ollut tilaisuus tehdä ratkaisuja jo vuonna 1991 tai vuoden 1999 perustuslakiuudistusten yhteydessä, mutta ne siivutettiin kummassakin, vasta vuonna 2001 tehty valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen antoi vauhtia valvonnan kokonaisuuden uudistamiselle<sup>238</sup>. Dualismin säilyttämisen myötä tuli ajankohtaiseksi selventää valvontaelinten tehtävien erilaisuutta. Toisaalta valvontaelinten toiminnassa oli myös resursseja kuluttavaa päällekkäisyyttä<sup>239</sup>. Tarkastusviraston siirtymisen on

---

<sup>237</sup> Controller -toiminnon tehtävistä ja valtuuksista lähemmin ks. HE 56/2003 vp. s. 66–71. Käytännön esimerkkinä controller -toiminnon toiminnasta ks. tämän tutkimuksen s. XX, jossa esitellään controller Tuomas Pöystin kommentteja vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa. Ks. K11/2006 vp. 89–91.

<sup>238</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 80.

<sup>239</sup> VaVM 10/2000 vp. s. 2–3.



esitetty myös osaltaan marginalisoineen valtiontilintarkastusinstituutiota<sup>240</sup>.

Parlamentaarisen finanssivalvonnan valvonta-ala oli kasvanut erittäin laajaksi, ja samalla myös monimutkaistunut kiihtyvällä tahdilla. Perustuslain säännös ilmaisee eduskunnan puolesta suoritettavan valvonnan ensisijaisuuden, mutta sen suorittaminen on vaarassa jäädä lähinnä muodolliseksi, jos sen toimintaedellytyksiä ei vahvisteta samassa tahdissa. *Eilavaaran* toimittamassa tutkimuksessa todettiin, että hallinnollisten ja rutiinitehtävien määrän kasvun myötä, vanhamuotoisen valtiontilintarkastuksen jatkamisen toimintaedellytykset olivat kyseenalaistuneet, minkä vuoksi oli etsittävä uusia ratkaisuja<sup>241</sup>. Tutkimuksessa esitettiin, että kansanedustajien osallistuminen valvontaan voitaisiin järjestää perustamalla valiokuntatyypinen toimielin, johon soveltuisi eduskunnan menettelyjä koskeva lainsäädäntö<sup>242</sup>. Samoja piirteitä oli myös, jo tulosohjauksen yhteydessä mainitussa, *Myllymäen* ja *Uodin* ehdotuksessa eduskuntaan konkreettisesti yhteydessä olevan ja riittävästi resursoitun valvontaelimen perustamista.

Uudistusprosessin eräänlaisen alkupisteenä voidaan pitää kertomusmenettelytyöryhmän mietintöä, johon sisältyneessä pitkän aikavälin näkymässä suositeltiin valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämistä. Työryhmä esitti vaihtoehdoksi erikoisvaliokunnan tapaan toimivasta tutkinta- ja valvontaorganisaatiota, jonka valvontakertomus olisi mietintönä luonteva osa eduskunnan toimintaa.<sup>243</sup> Tästä seurasi, että osana eduskunnan varautumista talousarviolain muutokseen, käynnistettiin hanke parlamentaarisen finanssivalvonnan uudelleenorganisoinnin selvittämiseksi<sup>244</sup>. Tätä varten perustettiin toimikunta, jonka toimeksiantoon kuului:

*1) Laatia ehdotus valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostonparlamentaarisen valvonta- ja tarkastustoimen yhdistämiseksi erikoisvaliokunnantapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi sekä määritellä muodostettavan toimielimen toimiala ja tehtävät samoin kuin asioiden vireillepano ja päätösmenettelyt;*

---

<sup>240</sup> HE 71/2006 vp. s. 11.

<sup>241</sup> *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 556–557.

<sup>242</sup> *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 556.

<sup>243</sup> Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002 s. 59.

<sup>244</sup> VaVM 30/2003 vp. s. 2–3.

- 2) *Arvioida muodostettavan toimielimen merkitys eduskunnan parlamentaarisen valvontatoimen osana;*
- 3) *Laatia ehdotukset perustuslakiin, eduskunnan työjärjestykseen ja muihin säädöksiin tarvittaviksi muutoksiksi; sekä*
- 4) *Laatia ehdotus tarvittavien henkilöstöjärjestelyjen päälinjoista ja järjestelyjen toteuttamisaikataulusta*<sup>245</sup>

Lopputuloksena oli mietintö, jossa ehdotettiin perustettavaksi tarkastusvaliokunta.

Edellä on esitetty laaja joukko valtion taloudellisia toimintaympäristöön vaikuttaneita seikkoja. Parlamentaarisen finanssivalvonnan kehittämistarpeiden kannalta on muistettava, että valvonta ei ole irrallista toimintaa, vaan se on läheisessä suhteessa budjettivaltaan, yhtenä sen perustekijänä<sup>246</sup>. Uudistamisvaatimusten occasio legis oli yksinkertaisesti huoli siitä, onko eduskunnalla enää uudistuneessa tilanteessa edellytyksiä käyttää sille kuuluvaa vahvaa auktoriteettia valtiontalouden päätöksenteossa.

### 5.3 Uudistuksen tavoitteet

Konkreettisin tavoite oli tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiovarainvaliokunta näki lausunnossaan, että sen perustaminen on luonteva jatko valtiontalouden valvonnassa tehdyille uudelleenjärjestelyille. Valiokunta korosti myös tuloksellisuuden demokraattisessa arvioinnissa tehtävien johtopäätösten välittömän hyödyntämisen merkitystä valtiontaloutta koskevassa päätöksenteossa.<sup>247</sup>

Uudesta parlamentaarisen finanssivalvonnanorganista oli tarkoitus luoda voimakas, tehtävänsä erikoistunut toimija, joka voisi tehokkaasti kansanedustajien ohjaamana toimia eräänlaisena hallituksen vastavoimana. Oli korjattava vallinnut tilanne, jossa

---

<sup>245</sup>Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 1–2.

<sup>246</sup>*Pohjolainen* 1985, s. 210.

<sup>247</sup>VaVL 34/2006 vp. s. 3.

valtiotilintarkastajien koettiin jäävän erilliseksi toimijaksi budjettiprosessissa, heikentäen näin eduskunnan päätöksentekoa. Uuden orgaanin haluttiin, pelkän hallituksen kertomusten käsittelyn lisäksi, toimivan oma-aloitteisesti. Siirtämällä valvonta vahvemmin osaksi valiokuntalaitosta lisättiin sen eduskuntavetoisuutta ja parannettiin valvontatoimen ajankohtaisuutta sekä mahdollistettiin eduskunnan nopea reagointi.<sup>248</sup>

Uudistuksen toisena tärkeänä tavoitteena oli syventää ja uudelleen suunnata parlamentaarista finanssivalvontaa niin, että eduskunta voisi paremmin selvitä sille perustuslaissa annetuista tehtävistä. Valvonnan painopistettä siirrettiin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden, eli sen miten hyvin aikaansaatu suorite vastaa kansalaisten tarpeisiin, arvioinnin suuntaan<sup>249</sup>. Budjetissa asetettujen tavoitteiden luonne oli muuttunut, joten myös valvonnan näkökulmaa on kehitettävä. Tulosohjauksenperiaatteiden mukainen budjetointi vaatii vastapainokseen valvontaelimen, joka kykenee arvioimaan ja antamaan palautetta erityisesti tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Mainitun kaltaisen näkökulman korostaminen valvonnassa on ollut sääntelyn kehittämisen suuntaus jo 1970-luvulta alkaen<sup>250</sup>. Kertomusmenettelyn uudistuksen myötä parlamentaarisen valvonnan käsiteltäväksi tulee monipuolisempaa informaatiota, joka mahdollisti toisiasilliset edellytykset valvonnan kehittämiseksi. Valtion tehtävät ovat voimakkaasti eriytyneet, eikä kaikkia sen osa-alueita voida enää ohjata ja valvoa korostuneen budjettisidonnaisuudesta, vaan johtamista ja valvontaa pitää kehittää kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta<sup>251</sup>.

Uudistuksessa otettiin huomioon myös valtionalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan alaisuuteen ja sen asema riippumattomana tarkastajana. Nyt voitiin käyttää hyödyksi siihen mennessä kerättyjä kokemuksia sen suhteesta parlamentaariseen

---

<sup>248</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 81–82. Ks. myös HE 71/2006 vp. s. 13.

<sup>249</sup> HE 71/2006 vp. s. 13.

<sup>250</sup> Ks. *Eilavaara – Hytönen – Pöysti* 1994, s. 87 alaviite. Käsitteiden roolia on tarkasteltu myös *Komiteanmietintö* 1984:30, s. 17-19.

<sup>251</sup> TuVL 1/1999 v s. 2; ks. *Myllymäki – Uoti* 1994, s. 151.

valvontaan. Uudistuksessa pyrittiin selkeyttämään valtiontalouden tarkastusviraston ja tarkastusvaliokunnan asemaa ja tehtäviä sekä vähentämään päällekkäisyyksiä. Tarkastusvirastosta haluttiin tehdä parlamentaariselle valvonnalle vastinpari, joka tukisi sitä tuottamalla laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuus arvioinnissa tarvittavaa informaatiota<sup>252</sup>.

## 5.4 Uudistuksen lopputulos ja lakimuutokset

Eduskunta hyväksyi perustuslain 35 § ja 90 §:n sekä muiden hallituksen esityksessä (HE 71/2006) muutettaviksi ehdotettujen lakien muutokset 9.5.2007 ja ne tulivat voimaan 25.5.2007. Koska kyseessä oli perustuslain muuttaminen, päätös oli tehtävä käyttäen perustuslain 73 §:n mukaista menettelyä. Valtiotilintarkastajien johtosääntö kumottiin eduskunnan päätöksellä (610/2007), joka tuli voimaan 1.6.2007 ja kyseinen instituutio antoi viimeisen kertomuksensa eduskunnalle 12.12.2006. Edellä mainittujen perustuslain säännösten lisäksi, myös monien tavallisten lakien sanamuotoihin tehtiin muutoksia. Uudistuksen myötä parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntely supistui entisestään, erityisesti kumottuun johtosääntöön oli sisältynyt perustuslain pääsääntöä tarkentavaa sääntelyä. Toisaalta valvontaorgaani liitettiin valiokuntalaitokseen, joten sen toimintaan soveltuu se, mitä valiokunnista on säädetty perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä ja valiokuntien yleisohjeissa

Parlamentaarisen finanssivalvonnan suorittamisen kannalta keskeisintä oli perustuslain 90 §:n uudistuminen.

Perustuslain 90 § 1. mom. alkuperäisessä muodossaan:

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion

---

<sup>252</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 85.

noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat.

Perustuslain 90 § 1. mom. uudistuksen jälkeen:

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on *tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.*

Sanamuodoltaan tiivis säännös jatkaa muodoltaan sääntelynperinnettä. Parlamentaarisen finanssivalvonnan tehtävät ja toimivallan ilmaiseva ensimmäinen momentti säilyi alkuperäisessä muodossaan. Toisessa lauseessa säädetään valvontaa suorittavasta toimielimestä, perustettu tarkastusvaliokunta korvasi valtiontilintarkastuksen. Valiokuntamuotoon siirtymisen vuoksi, enää ei ole tarvetta erikseen todeta, että valvontaelimen jäsenet ovat kansanedustajia. Pykälän loppuosa korostaa valiokunnan aktiivista luonnetta. Tällä viitataan erityisesti eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:ään, jonka mukaan tarkastusvaliokunta voi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle. Ilmaisulla ”merkittävät” on tarkoitus rajata kyseinen menettely vain erityisen tärkeitä tapauksia varten<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Vrt. Valtiotilintarkastajien johtosäännön (kumottu) 2.2 §: Valtiotilintarkastajien tulee valvonnassaan keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, *joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua.*

## 6 NYKYTILA: TARKASTUSVALIOKUNTA

### 6.1 Toiminnan puitteet

#### 6.1.1 Asema

Tarkastusvaliokunnan korkea asema perustuu sitä koskevan sääntelyn perustuslaintasoisuuteen, jolla turvataan myös sen korkeatasoiset toimivaltuudet<sup>254</sup>. Tällä viitataan erityisesti perustuslain 90,1 §:ään. Säännöksen ensimmäinen lause on *kompetenssinormi*, jolla eduskunnalle perustetaan kelpoisuus valvoa taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Toisen lauseen alkuosa taas on edellistä täydentävä *organisaationormi*, jonka mukaan eduskunta käyttää toimivaltaansa tarkastusvaliokunnan välityksellä. Säännöksen lopun voi tulkita *menettelynormiksi*, jonka myötä tarkastusvaliokunnan on, edellä perustetusta asemastaan johtuen, tiedotettava eduskunnalle merkittävistä havainnoistaan.<sup>255</sup> Parlamentaarinen finanssivalvonta kuuluu osaksi eduskunnan finanssivaltaa, joten a coherentia -argumentoinnin näkökulmasta sen asemaa tukee myös perustuslain 3.1 §, jonka mukaan eduskunta päättää valtiontaloudellista. Sääntelytason kannalta valvonnan muodollinen auktoriteetti on jo perinteisesti ollut vahva, eikä siihen tehty uudistuksen myötä muutosta.

Valvontaelimen riippumattomuus on eräitä sen aseman keskeisimpiä piirteitä. Tarkastusvaliokunta on eduskunnan alainen toimielin, mutta tämän ei olla yleisesti nähty kyseenalaistavan toiminnan riippumattomuutta, vaikka tarkastusvaliokunnan

---

<sup>254</sup> Vrt. Komiteanmietintö 1984:30, s. 34.

<sup>255</sup> Mainituista oikeusnormityypeistä lähemmin ks. *Laakso* 1990, 19–21; *Aarnio* 1989, s. 75; *Klami* 1986, s. 29–31.

toimialaan kuuluukin myös eduskunnan oma talous. Toisaalta tarkastusvaliokunta toimii parlamentaarista lähtökohdista, joten sen kohdalla riippumattomuus on luonteeltaan erilaista kuin esim. tarkastusviraston kohdalla. Lisäksi toiminta on tosiasiaassa enemmän tiedontuottamista ja valmistelua kuin tarkastusta, mutta objektiviettiperiaatetta on silti noudatettava. Tarkastusvaliokunnan riippumattomuus ilmenee erityisesti sen jäsenten riippumattomuutena, koska kansanedustajina heihin soveltuu perustuslain 29 §:n mukainen velvollisuus noudattaa oikeutta ja totuutta, jolloin heitä sitoo vain perustuslaki.

Tarkastusvaliokunta on yksi viidestä<sup>256</sup> valiokunnasta, joiden asettamisesta on säädetty perustuslain 35 §:ssä, minkä voidaan katsoa korostavan sen asemaa eduskunnan toiminnan keskeisenä, pysyvänä ja vaikuttavana osana. Tarkastusvaliokunta nimetään myös pysyväksi valiokunnaksi lisäksi myös eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40) 7 §:ssä. Valtiontaloutta koskevien asioiden valiokuntakäsittelyn voidaan katsoa jakautuneen siten, että valtiovarainvaliokunta käsittelee tulevaisuutta koskevaa suunnittelua, kun taas tarkastusvaliokunta suorittaa jälkikäteistä valvontaa<sup>257</sup>. Tarkastusvaliokunnan tehtäväalue on laaja, joten sen on käytännössä toimittava vuorovaikutuksessa muiden valiokuntien. Tätä kuvastaa myös se, että tarkastusvaliokunnalla ei ole vastaavaa ministeriötä, kuten muilla valiokunnilla.

### 6.1.2 Muodostaminen ja jäsenvalinnat

Perustuslain 37 §:n mukaan valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä ja niiden toimikausi on vaalikauden mittainen. Säännöksen mukaisesti tarkastusvaliokunta valitaan samanlaisella äänestyksellä kuin muidenkin valiokuntien jäsenet. Sama menettely koski aiemmin myös

---

<sup>256</sup> Muut neljä ovat: suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta. Nämä neljä erityistä valiokuntaa sisältyivät jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen. (*Hiden* 2011, s. 25)

<sup>257</sup> *Myrsky* 2010, s. 263.

valtiontilintarkastajia.

Tarkastusvaliokunta on jäsenmäärältään muita erikoisvaliokuntia pienempi, sillä siinä on 11 jäsentä<sup>258</sup>, eli saman verran kuin perustuslain 35 §:n eduskunnan pysyväälle valiokunnalle asettama vähimmäisjäsenmäärä. Kyseisen rajoituksen vuoksi jäsenmäärää oli nostettava valtiontilintarkastajien aikaisesta viidestä. Pysyvissä valiokunnissa on yleensä 17 jäsentä, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta<sup>259</sup>. Tarkastusvaliokunnan muita pienempää jäsenmäärää on perusteltu sillä, että se helpottaa valiokunnan tehtävän tarkoituksenmukaista hoitamista ja parantaa päätöksenteon sujuvuutta<sup>260</sup>. Toisaalta jäsenmäärä on niin suuri, että se mahdollistaa edustajan periaatteessa jokaiselle eduskuntapuolueelle samanaikaisesti, joten sitä voidaan pitää parlamentaarisen kattavuuden ja valvontatoiminnan tehokkuuden kompromissina. Jäsenmäärää voidaan käytännössä kompensoida muita valiokuntia suuremmilla henkilöstöresursseilla ja laajemmalla sihteeristöllä<sup>261</sup>.

Jäsenvalintoihin vaikuttaa perustuslain 27 §:n mukaisten kansanedustajan yleisten kelpoisuusehtojen lisäksi myös asiantuntemus valtiontaloudesta. Muodollisia pätevyysvaatimuksia ei kuitenkaan ole, mutta toiminnan vaikuttavuuden kannalta on toivottavaa, että jäsenillä olisi erityistä mielenkiintoa valvontakysymyksiin ja kokemusta niistä. Asiantuntemuksen on kuitenkin käytännössä oltava tärkein

---

<sup>258</sup> Nykyiset jäsenet: Pj. Brax, Tuija (vihr), vpj Saarinen, Matti (sd), Anttila, Sirkka-Liisa (kesk), Huovinen, Susanna (sd), Immonen, Olli (ps), Lehti, Eero (kok), Lintilä, Mika (kesk), Männistö, Lasse (kok), Ruohonen-Lerner, Pirkko (ps), Tolvanen, Kari (kok), Virtanen, Erkki (vas). Varajäsenet: Autto, Heikki (kok), Jaskari, Harri (kok), Rossi, Markku (kesk), Taimela, Katja (sd), Tainio, Hanna (sd), Tuupainen, Kauko (ps).

<sup>259</sup> Suuressa valiokunnassa 25, valtiovarainvaliokunnassa 21 ja tarkastusvaliokunnassa 11.

<sup>260</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 101–102.

<sup>261</sup> HE 71/2006 vp. s. 15 ja VaVL 34/2006 vp. s. 2. Tarkastusvaliokunnan sihteeristöön kuuluu kaksi valokunta neuvosta, kolme ylitarkastajaa, osastosihteeri ja valiokunta-avustaja. (*Määttä – Salminen* 2011, s. 225 alaviite) Tarkastusvaliokunnan henkilöstöresursseista ks. myös Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 102.



valintakriteeri, jotta toiminta olisi asianmukaista.<sup>262</sup> Periaatteessa erityinen koulutus tai työkokemus ei ole kuitenkaan välttämättömyys, koska valiokunnan päähuomio kiinnittyy luonteeltaan poliittiseen tarkoituksenmukaisuusvalvontaan, jolloin kansanedustajien sopivuus valvontatehtäviin perustuu erityisesti edustuksellisen demokratian toimintaperiaatteisiin<sup>263</sup>. Lisäksi on epätodennäköistä, että eduskuntaan tulisi samalle vaalikaudelle valituksi 11 valvonta-asioihin perehtynyttä asiantuntijaa. Tarkastusvaliokunnan jäsenmäärä, poliittinen laaja-alaisuus ja tiivis liitanta eduskunnan toimintaan vahvistavat sen toimintaedellytyksiä.

Mielestäni on perusteltua sanoa, että valtiotilintarkastajien valintaa varten muotoutuneet kriteerit ovat yhä päteviä tarkastusvaliokunnan jäsenvalintoja tehtäessä. Varsinkin kun tilintarkastajien oli vuodesta 1991 alkaen oltava kansanedustajia. Muutos viidestä valtiotilintarkastajasta tarkastuslautakunnaksi mahdollistaa myös poliittisten voimasuhteiden paremman huomioinnin, joka korostaa poliittisen sopivuuden merkitystä jäsenvalintoihin. Kelpoisuusehtoja ei vielä ole säädetty, joten jäsen ehdokkaiden arviointi kuuluu eduskunnalle, jolle se valvonnan parlamentaarisuuden vuoksi kuuluukin.

Valvonnan ollessa parlamentaarista on valiokuntaan valittava myös opposition kansanedustajia<sup>264</sup>. Valiokunnan jäsenistön laajapohjaisuudelle asetettu periaatteellinen vaatimus toteutuu valiokunnan nykyisessä kokoonpanossa, sillä oppositiopuolueilla on yhteensä neljä edustajaa valiokunnassa<sup>265</sup>. Edellä mainitun riippumattomuuden näkökulmasta, valvontatehtävän suorittamiseen liittyy aina tietty itsenäisyys, joten valiokunnan jäsenten on vältettävä esim. puolueiden taholta tulevaa ohjausta, ja pyrittävä yksimielisyyteen hallitus-oppositio-asetelmasta huolimatta<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> Myllymäki 2007, s. 172.

<sup>263</sup> Kansanedustajan mandaatti ei ole riippuvainen, siitä, kenen äänillä hän on tullut valituksi. (Hiden 2011, s. 64). Periaatteessa jokainen kansanedustaja on lähtökohtaisesti ja asemansa perusteella, yhtä pätevä valvomaan kansan tahdon toteutumista.

<sup>264</sup> Myllymäki 2007, s. 172; Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s.101.

<sup>265</sup> Hallitus: Kok. 3, sdp. 2, vas. 1 ja vihr. 1 *Oppositio: ps. 2 ja kesk. 2*.

<sup>266</sup> Määttä – Salminen 2011, s. 243.

Suomalaisen valiokuntaparlamentarismien perinteiden mukaisesti on sopivaa, että hallitusta valvovan toimielimen ensimmäiseksi puheenjohtajaksi vuosiksi 2007-2011 nimitettiin oppositiopuolueen kansanedustaja Matti Ahde (sd). Kyseisen kaltainen nimitystraditio on harvinainen muissa parlamentaarisisissa järjestelmissä.<sup>267</sup> Eduskunnan puolesta tehtävä valvonta on luonteeltaan sellaista, että on tärkeää ylläpitää mahdollisimman suurta poliittista uskottavuutta ja luotettavuutta.

### 6.1.3 Tiedonsaantioikeudet

Erityistehtävästään johtuen tarkastusvaliokunnalla on oltava muita valiokuntia laajemmat tiedonsaantioikeudet. Samat oikeudet olivat perustuslain 90.3 §:n mukaan myös valtiontilintarkastajilla<sup>268</sup>. Tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada sekä yksityisiltä että julkisilta tahoilta kaikki valvontatehtävänsä kannalta tarpeellinen tieto mukaan lukien salassa pidettävät<sup>269</sup>. Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeutta on tulkittava laajasti, sillä sen merkitys valvonnan uskottavuuden kannalta on suuri<sup>270</sup>. Perustuslain kohta ”tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot” voi tulkita viittaukseksi valiokunnan lähtökohtaisesti rajoittamattomaan tiedonsaantioikeuteen valvontakohteistaan. Tiedonsaantia täydentää myös lain valtiontalouden tarkastusvirastosta 5 §, jonka mukaan tarkastusviraston tarkastuskertomus ja muut tarkastusvaliokunnalle toimittamat asiakirjat voivat sisältää salassa pidettäviä tietoja, jos se on tarpeen tarkastushavaintojen edellyttämien toimenpiteiden tai tehtävän hoidon kannalta perusteltua.

Tarkastusvaliokunta on osa valiokuntalaitosta, joten sen tiedonsaantiin soveltuu toisaalta

---

<sup>267</sup> *Saraviita* 2011, s. 771.

<sup>268</sup> Valtiontilintarkastajien tiedonsaantia varten oli myös säädetty laki valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista (1.7.1988/630). Säädös ei ollut enää tarpeellinen, koska laajennetut tiedonsaantioikeudet oli säädetty jo perustuslain 90.3 §:ssä.

<sup>269</sup> HE 71/2006 vp. s. 14.

<sup>270</sup> *Myllymäki* 2007, s. 173; ks. myös PeVM 10/2006 vp.

myös perustuslain 47.2 §, jonka mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Muiden kuin edellä mainittujen tahojen tiedonantovelvollisuudesta on perustuttava muuhun sääntelyyn, kuten tarkastusvaliokunnan kohdalla perustuslain 90,3 §:ään. Tosiasiallisesti esim. valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluvat viranomaiset antavat valiokunnille tietoa ilman varsinaista velvoitetta<sup>271</sup>. Perustuslain 47,2 §:n merkitys tarkastusvaliokunnan tiedonsaannille onkin lähinnä periaatteellinen, koska sitä on 90.3 §:ssä tarkoituksenmukaisesti laajennettu.

## 6.2. Valvontatehtävä ja muu toiminta

### 6.2.1 Tarkastusvaliokunnan valvonta-ala

Perustuslain 90,1 §:ssä säädetään, että tarkastusvaliokunnan valvonnan kohde on *valtion taloudenhoito ja valtion talousarvion noudattaminen*. Perustuslain säännöstä on laajennettu muualla lainsäädännössä. Tarkastusvaliokunnan toiminta-alue on kaikkiaan erittäin laaja ja ulottuu sekä valtion talousarvioon sisältyvään että sen ulkopuoliseen valtiontalouteen. Perustuslain esitöissä valvonta-alaan sisällytettiin: ”*valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet sekä Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot*.”<sup>272</sup> Näiden lisäksi siihen kuuluvat myös *valtion lainanottovaltuuksien käyttö ja tulosohjauksen tulossopimukset*, joihin liittyy merkittävä eduskunnan oikeuksia turvaava funktio. On tärkeää, että valvonta-ala kattaa eduskunnan budjettivallan mahdollisimman laajasti ymmärrettynä, ja siihen kuuluvat kaikki talousarvion toimeenpanoon osallistuvat hallinnontasot<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Valiokunta opas s. 86.

<sup>272</sup> HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut 90 §; ks. PeVM 10/1998 vp. s. 24.

<sup>273</sup> Myllymäki 2007, s. 173–174, 180–182; Myllymäki 2000, s. 152, 171–173.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/2006) mukaan valvonta-alaa rajaa asiallisesta vain valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan näkökulma, joten tarkastusvaliokunnan käsittelyyn voi tulla myös jonkin muun valiokunnan tehtäväkenttään kuuluvia asioita. Siksi onkin tärkeää, että tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota muiden valiokuntien toimintaan ja tarvittaessa pyytää niiltä lausuntoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että hallintorajat eivät rajoita valvontaa<sup>274</sup>.

Uudistuksen yhteydessä poistettiin parlamentaariselle finanssivalvonnalle asetettuja rajoituksia. Valtiontilintarkastajien johtosäännön mukaan heidän toimivaltansa ei kattanut eduskunnan omaa taloudenhoitoa<sup>275</sup> tai sen vastattavana olevia rahastoja, valtiontalouden tarkastusvirastoa, Kansaneläkelaitosta eikä Suomen Pankkia. Uudistuksen valmistelun yhteydessä todettiin, että valiokuntamuotoiselle valvontaelimelle ei ole, edellä mainitun laajan näkökulman vuoksi, syytä asettaa samanlaisia rajoitteita.<sup>276</sup> Tätä tukee myös se, että tarkastusvaliokunta käsittelee eduskunnan talouden valvontaan liittyvät eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomukset<sup>277</sup>. On huomattava, että Suomen pankin ja Kansaneläkelaitoksen parlamentaarisesta valvonnasta on erikseen säädetty perustuslain 91.1 ja 36.1 §:ssä, joten tarkastusvaliokunnan suorittama valvonta suhteessa niihin on luonteeltaan toissijaista. Tarkastusvaliokunta voikin tosiasiallisesti puuttua niiden valvontaan vain poikkeustapauksissa.

Perustuslain 90 §:ssä ilmaistu tarkastusvaliokunnan tehtävä toimivalta rajautuu vain valtion taloudenhoitoon, johon eivät sisälly sellaiset varainsiirrot, jotka liikkuvat Suomen viranomaisten ohi. Näiden varainsiirtojen valvonta varten tarvitaan

---

<sup>274</sup> PeVM 10/2006 vp. s. 4; VaVL 34/2006 vp. s. 3.

<sup>275</sup> Valtion tilintarkastajien johtosäännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1951, ehdotettiin toimivallan laajentamista kattamaan myös eduskunnan oma talous. Laajennus jäi tekemättä, koska valtiontilintarkastuksen tulkittiin perustuslain mukaan toimivan eduskunnan alaisuudessa. *Pohjolainen* 1985, s. 210–211; *Kastari* 1977, s. 305; *Purhonen* 1955, s. 242–243.

<sup>276</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 87.

<sup>277</sup> PNE 2/2006 vp. s. 9.

erillislaki<sup>278</sup>. Näin ollen on säädetty laki valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (17.3.1995/353), joka mahdollistaa Euroopan unionista Suomeen maksettavien tukien ja rakennerahastovarojen käytön valvonnan. Toimivaltuudet säädettiin muodollisesti samanlaisiksi myös parlamentaariselle valvonnalle, vaikka tehtävät tosiasiallisesti koskivat lähinnä tarkastusvirastoa. Sääntely noudatti linjaa, jonka mukaan molempien valvontaelinten toimivaltuudet pidetään muodollisesti lähes toisiaan vastaavina<sup>279</sup>. Vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä edellä mainitun säädöksen 2.3 §:ää muutettiin siten, että ilmentää samaa valvonnan ja tarkastuksen käsitteellistä eroa, kuin perustuslakikin. Näin sääntely vastaa täsmällisemmin tosiasiallista toimintaa.

Valtion omistajaohjauksen<sup>280</sup> valvonta on eräs parlamentaariseen finanssivalvonnan erityiskohteista. Sääntelyssä ei nimenomaisesti mainita tarkastusvaliokunnan valtion omistajaohjaukseen kohdistuvasta valvontaa, vaan se perustuu edellä siteerattuun hallituksen esitykseen (HE 1/1998), jonka myötä valvonta-ala kattaa myös valtioenemmistöiset yhtiöt. Tarkastusvaliokunnalla on mahdollisuus suorittaa omistajaohjauksen valvontaa monien eri työskentelymuotojensa, kuten kertomusten käsittelyn, suullisten kuulemisten ja valvontakäyntien yhteydessä<sup>281</sup>.

## 6.2.2 Valvontatehtävän luonne ja painotukset

Tarkastusvaliokunnan suorittama valvonta on ulkoista, parlamentaarista finanssivalvontaa. Valvonta on parlamentaarista, koska sitä suoritetaan parlamentin

---

<sup>278</sup> HE 71/2006 vp. s. 20 ja 23.

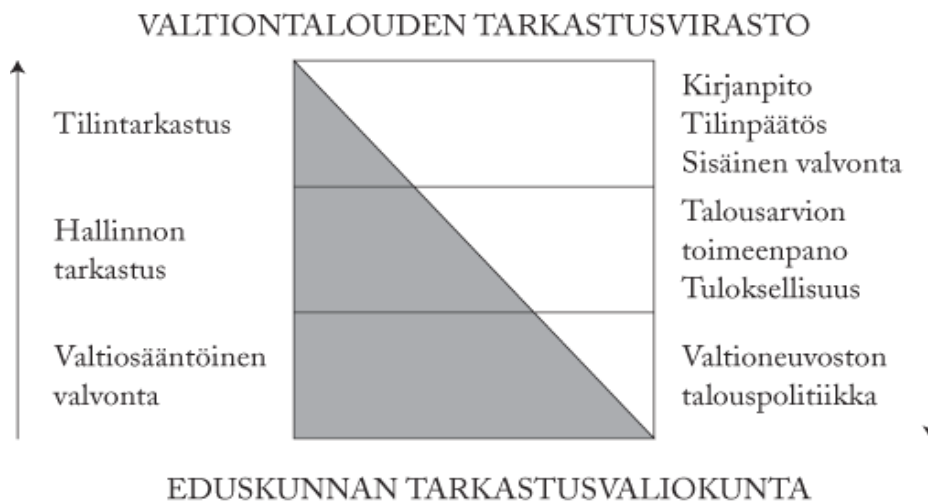
<sup>279</sup> HE 71/2006 vp. s. 22, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 119.

<sup>280</sup> Aihetta on käsitelty viime aikoina laajasti. Tarkastusvaliokunta tilasi aiheesta tutkimuksen (TRVJ 2/2010 vp. Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle) vuonna 2011. Tämän pohjalta valiokunta laati mietinnön (TrVM 11/2010 vp), jossa esitettiin ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

<sup>281</sup> Wacker 2011, s. 253–257.

puolesta. Toisaalta parlamentaarisuudella voidaan viitata myös valvonnan kohteena olevaan valtiontaloudenhoitoon liittyvään parlamentaarisen vastuun toteamiseen. Tarkastusvaliokunnan tehtävien perusteista on säädetty perustuslain 90 §:ssä. Sen tärkeimpänä tehtävänä on suorittaa välitöntä valtion taloudenhoidon *valvontaa*<sup>282</sup>, eduskunnanvalvonnan ollessa siten välillistä. On aiheellista todeta, että tarkastusvaliokunnan nimi on sen tehtävän kannalta hieman harhaanjohtava, koska kyseessä on enemmän valvonta- kuin tarkastuselin<sup>283</sup>.

#### Valtiontalouden valvonta



Kuvio 4. Parlamentaarisen ja hallinnollisen valvonnan painotukset<sup>284</sup>

Valtiontilintarkastajien johtosäännön 2.2 §:n mukaan valvonnassa tuli keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Tämä periaate vaikuttaa yhä myös tarkastusvaliokunnan tehtävien muotoutumiseen<sup>285</sup>. Mainittua periaatetta ei enää ole

<sup>282</sup> Vrt. perustuslain 90.2 §: Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto

<sup>283</sup> Saraviita 2011, s. 767. Tarkastusvaliokunnan nimen ristiriitaisuus todettiin jo hallituksen esityksessä (HE 71/2006 vp. s. 15). Toisaalta sama ristiriita koski myös valtiontilintarkastusinstituutiota (Kastari 1977, s. 286).

<sup>284</sup> Myllymäki 2007, s. 137.

<sup>285</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 89.

muodollisesti vahvistettu, mutta tosiasiassisesti valvonta ei voi poiketa siitä merkittävästi menettämättä parlamentaarista luonnettaan. Täten valvonnan perusluonne ei voi organisaatiouudistuksen myötäkään paljoa muuttua. Toiminnan lähtökohtana on edelleen oltava tiedontuottaminen, jolla tuetaan kansanvaltaa ja eduskunnalle perustuslaissa säädettyjä valtaoikeuksia. Tämän tarkoituksen kannalta, valvonnan ei ole tarkoituksenmukaista olla yhtä yksityiskohtaista kuin tarkastusviraston (kuvio 4.), jolla on myös varsinaiseen tilintarkastustoimintaan tarkoitettut resurssit. Tarkastustieto tulee tarkastusvaliokunnan käytettäväksi tarkastusvaliokunnan kertomusten kautta.

Parlamentaariseen finanssivalvontaan kuuluvat sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusvalvonnan näkökulmat. Molempien on perinteisesti tulkittu sisältyvän jo perustuslain 90,1 §:ssä tarkoitettuun valvontaan<sup>286</sup>. Valtiontilintarkastajien johtosäännön 2.1 §:ssä tämä oli myös muodollisesti vahvistettu. Valiokuntien yleisohjeissa on samansisältöisesti mainittu *valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden* kuuluvan tarkastusvaliokunnan suorittamaan valvontaan<sup>287</sup>. Toisaalta molempien näkökulmien on tarkoitus ilmetä kaikessa tarkastusvaliokunnan toiminnassa, kuten esim. lakiuudistusten valiokuntakäsittelyssä.

Laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmat kuuluvat sekä tarkastusvaliokunnan että tarkastusviraston toimintaan, mutta tosiasiallisesti niiden painotuksissa on eroja. Erityisesti tämä näkyy laillisuusvalvonnan kohdalla, jonka tulkitaan vaativaan yksityiskohtaisempaa tarkastamista, jossa korostuvat tarkastusviraston vahvuudet. Tarkastusvaliokunta on kuitenkin lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan edustaja, joten laillisuusvalvonta ei voi täysin puuttua sen valvontatoiminnasta. Tähän liittyvät läheisesti aiemmin mainitut oikeusvaltioperiaate ja demokraattisen legitimaatioketjun eheyden turvaaminen, joiden perusteella laillisuusvalvonta on aina ensisijainen näkökulma. Onkin muodollisesti erittäin tärkeää, että tarkastusvaliokunta käsittelee myös laillisuusvalvontaan liittyvää informaatiota, vaikka tarkastusvirasto onkin tarkastuksen tosiasiallinen suorittaja.

---

<sup>286</sup> HE 1/1998, yksityiskohtaiset perustelut 90 §. ks. TrVM 1/2007 vp s. 2.

<sup>287</sup> Valiokuntaopas s. 12.

Talousarvion toimeenpanoon kuuluu, lainsäädännön noudattamisen lisäksi, myös pyrkimys käyttää rationaalisia ja tehokkaita menettelytapoja. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa keskitytään yleisesti varmistamaan, että toiminta on, asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, tehokasta ja hyödyllistä. Valvonnan ja arvioinnin yleisiä piirteitä voidaan havainnollistaa erilaisilla käsitteillä, kuten *tuloksellisuudella* eli onnistumisen asteella ja sen alakäsitteillä. *Vaikuttavuudella* tarkoitetaan toiminnan aikaansaannosten suhdetta asetettuihin tavoitteisiin. *Tuottavuus* ja *taloudellisuus* kuvaavat molemmat tuotoksen ja panoksen suhdetta. Tuottavuudessa panoksena ovat tuotonneontekijät<sup>288</sup>, kun taas taloudellisuudessa raha<sup>289</sup>.

Tarkoituksenmukaisuusvalvonta poikkeaa laillisuusvalvonnasta erityisesti siten, että se ei edellytä yhtä ehdotonta poliittista neutraaliutta. Toisaalta toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa läheinen liitanta poliittisiin prosesseihin on valvontaelimelle vahvuustekijä. Näin ollen poliitikoista koostuvalla valvontaelimellä on paremmat edellytykset valvoa yleistä etua ja poliittisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista, kuin ammattitilintarkastuksella. Näiden tietojen tuominen eduskunnalle on tärkeää, koska niillä tuetaan budjettiin liittyvää päätöksentekoa osoittamalla uudelleenohjauksen tarpeita. Talousarvion yksityiskohtaisuuden väheneminen ja tulostavoitteiden korostuminen, jolloin aikaansaannosten arviointiin korostaa tuloksellisuuden arviointia, joka taas lisää poliittisen näkökulman tarpeellisuutta.

Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä oli yhtenä tavoitteena valvonnan painopisteen siirtäminen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden suuntaan. On kuitenkin vaikea yksiselitteisesti osoittaa, miten tämä näkyy käytännössä verrattuna aiempaan. Valvontanäkökulman kehittäminen tukeutuukin erityisesti tilinpäätöskertomuksen uudistamiseen, jonka myötä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, eli sen miten hyvin aikaansaatu suorite vastaa kansalaisten tarpeisiin, arvioinnin edellytykset vahvistuivat. Toisaalta valiokunnan poliittisen laaja-alaisuuden voi nähdä edistän mainitun kaltaista

---

<sup>288</sup> Resurssit, kuten esim. työvoima.

<sup>289</sup> Valtiovarainministeriö: Ohje hallinnonalojen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien laatimiseksi 1–3; ks. KOM 1984:30 17-18.



arviointia.

Parlamentaarinen finanssivalvonta, kuten muukin ulkoinen valvonta, on lähtökohtaisesti jälkikäteistä, eli toiminta on keskittynyt varainhoitovuoden jälkeiseen aikaan. Viimeisimmässä uudistuksessa on kuitenkin monin paikoin korostettu tarkastusvaliokunnalta odotettavaa oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta. Tarkastusvaliokunnan rajoitettu aloiteoikeus onkin periaatteessa merkittävä preventiivinen valvontakeino<sup>290</sup>, varsinkin kun se on vahvistettu perustuslaintasolla. Säännöstä voidaan toisin tulkita myös siten, että mahdollistamisen lisäksi, tarkoituksena on velvoittaa tarkastusvaliokunta raportoimaan havainnoistaan<sup>291</sup>.

### 6.2.3 Tehtävät ja toiminta

Tarkastusvaliokunnan tehtävien ydin on edellä kuvattu valvontaa, joka ilmenee kaikessa sen toiminnassa. Sen tehtävät on muodostettu lakkautettujen valtiontilintarkastajien ja valtionvarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoksen tehtävistä.<sup>292</sup> Näin ollen valvontatoiminnan jatkuvuus säilyi uudelleenorganisoinnista huolimatta. Toiminnan näkyvin muutos on valtiontilintarkastajien kertomuksesta luopuminen sen lakkauttamisen myötä. Kertomuksen nähtiin menettäneen merkitystään, koska sen sisältämää informaatiota oli saatavissa ajankohtaisemmin useista lähteistä<sup>293</sup>. Tehtävien kokonaisuutta haluttiin kehittää erityisesti ajantasaisuuden ja nopean reagoinnin suuntaan, joten vuosittain laadittavaa laaja kertomusta ei enää voitu pitää tarkoituksenmukaisena toimintana.

Tarkastusvaliokunta kuuluu eduskunnan valiokuntalaitokseen, joten sen toiminnassa ja

---

<sup>290</sup> Vrt. Valtiontilintarkastajienkin oli ryhdyttävä toimiin ainakin valtiontaloutta uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi (*Kastari* 1977, s. 303)

<sup>291</sup> *Myrsky* 2010, s. 264.

<sup>292</sup> *Myllymäki* 2007, s. 172.

<sup>293</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 76.

menettelyssä on yhteneväisyyksiä muiden valiokuntien kanssa. Siihen myös soveltuu pääsääntöisesti sama sääntely ja yleisohjeet kuin muihinkin valiokuntiin. Erityisinä poikkeavuuksina ovat, sen tehtävistä ja asemasta johtuen, muista erikoisvaliokunnista poikkeavia piirteitä kuten oma-aloitteisuus, tarkastuskäynnit ja se, ettei se käsittele hallituksen esityksiä niin paljon kuin muut valiokunnat. Aihepiiriinsä liittyvissä asioissa, tarkastusvaliokunta voi kuitenkin osallistua hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyyn laatimalla siitä lausunnon<sup>294</sup>. Tarkastusvaliokunnan keskeisin valmistelutehtävä on kertomuksista laadittavat mietinnöt, joita käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaan tarkastusvaliokunta voi ottaa omasta aloitteestaan tärkeäksi näkemänsä ajankohtaisen valvontahavainnon käsittelyyn, tehdä siitä mietinnön ja kannanottoehdotuksen sekä saattaa asian nopeasti eduskunnan täysistunnon tietoon<sup>295</sup>. Tämän kaltaisten havaintojen tueksi, on mahdollisuus teettää tai pyytää selvityksiä sekä kuulla asiantuntijoita valvontatoimessaan. Lainesitöissä on esitetty rajouksia tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeuteen. Menettelyä pitäisi käyttää ainostaan havaintoihin, joilla on objektiivisesti tarkasteltuna erityistä merkitystä eduskunnan valtiontaloutta koskevan päätöksenteon ja budjettivallan näkökulmasta<sup>296</sup>.

Valiokunnat voivat hankkia tietoa tekemällä erilaisia vierailukäyntejä<sup>297</sup>. Tarkastusvaliokunnan kohdalla tämä tarkoittaa oikeutta tehdä valvontakäyntejä valvontakohteisiin. Näiden käyntien ei ole kuitenkaan tarkoitus olla luonteeltaan samankaltaista tarkastusta, kuin mitä sisältyy valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin

---

<sup>294</sup> Ks. esim. HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, josta tarkastusvaliokunta laati lausunnon TrVL 8/2012 vp.

<sup>295</sup> Vrt. perustuslain 114.2 ja 115 §:t, joissa perustuslakivaliokunnalle perustetaan hieman samankaltainen toimivaltuus.

<sup>296</sup> PeVM 10/2006 vp. s. 4.

<sup>297</sup> Valiokunta opas, s. 85.

tai sisäiseen valvontaan, vaan niiden perusteena on lähinnä tietojenvaihto<sup>298</sup>. Tämän kaltaiset valvontakäynnit kuuluivat myös valtiontilitarkastajien toimintaa ja niistä säädettiin johtosäännön 2.3 §. Valvonnan parlamentaarisen näkökulman kannalta on keskeistä, että tarkastuskäynnit suoritetaan kollegiona johon kuuluu virkamiesten lisäksi myös kansanedustajia<sup>299</sup>

Valiokuntien yleisohjeiden mukaan, tarkastusvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta voivat jossain määrin tehdä myös omia selvityksiä ja tutkimuksia<sup>300</sup>. Tilaustutkimusten käyttäminen valvontatyön suunnittelun apuvälineenä ja tausta-aineistona kuului lisäksi myös valtiontilitarkastajien toimintaan. Tarkastusvaliokunnan kohdalla tutkimusten tilaamisen on katsottu oleellisesti liittyvän sen toiminnassa tavoiteltavaan omaaloitteisuuteen<sup>301</sup>. Tämän myötä parlamentaarisessa finanssivalvonta näyttää saaneen uudenlaisia vaikutteita, koska erilaisten selvitysten tekeminen ja itsenäinen valvonta varsinaisen tehtäväkentän ulkopuolella muistuttaa erityisesti anglosaksista parlamenttivaliokuntaperinnettä<sup>302</sup>. Tähän mennessä tarkastusvaliokunta on julkaissut neljä tutkimusjulkaisua<sup>303</sup>, joissa kaikissa on käsitelty hyvin erilaisia ja aiheita.

Eduskunnan työjärjestyksen 16,3 §:n mukaan eräänä valmistelu tehtävänään tarkastusvaliokunta arvioi valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaan hakeneita. Eduskunta tekee valinnan tämän jälkeen. Menettely ilmentää tarkastusviraston asemaa suhteessa eduskuntaan, mutta myös sen roolia tarkastusvaliokuntaa tukevana tarkastuselimenä

---

<sup>298</sup> HE 71/2006 vp. s. 14; PeVM 10/2006 vp.

<sup>299</sup> PNE 2/2006 s. 10.

<sup>300</sup> Valiokuntaopas s. 85.

<sup>301</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 91.

<sup>302</sup> *Saraviita* 2011, s. 769.

<sup>303</sup> TrVJ 1/2009 vp. Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, TrVJ 1/2010 vp. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, TrVJ 2/2010 vp. Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle sekä TRVJ 1/2012 vp. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.

#### 6.2.4 Kertomusmenettely ja tilinpäätöskertomus

Tarkastusvaliokunnan tehtävät ja asema poikkeavat merkittävästi muita valiokunnista, mutta pohjimmiltaan senkin toiminnan tärkeänä osana on eduskunnan toiminnan tukeminen valmistelemalla käsiteltäväksi tulevia asioita. Valtion talouden valvonnan tärkeänä tehtävänä on tuoda havaintonsa eduskunnan tietoon, mutta sillä ei ole varsinaisia reagointikeinoja, koska hallitus on toiminnastaan vastuullinen nimenomaisesti eduskunnalle, joten mahdolliset toimenpiteet jäävät eduskunnan harkittaviksi<sup>304</sup>. Sitovien käskyjen tai sanktioiden määrääminen on tiukasti rajattu pois tarkastusvaliokunnankin tehtävistä. Täten voidaankin sanoa, että valvontaelimen suorittama valvonta on luonteeltaan valmistelevaa toimintaa, joka tähtää eduskunnan lopullisiin kannanottoista koostuvaan varsinaiseen parlamentaariseen finanssivalvontaan<sup>305</sup>.

Käytännössä monet eduskuntaa varten tehtävistä mietinnöistä ja valmistelusta ovat säännönmukaisesti tapahtuvia. Niiden merkitys on kuitenkin suuri, koska valvonnan uskottavuus ja vaikuttavuus edellyttävät, että valvonta-asioiden käsittely eduskunnassa on tarkoituksenmukaista. Aiemmin on jo kuvailtu vuonna 2004 tehtyä uudistusta, jonka tuloksena kertomusmenettelyä terävöitettiin ja eduskunnalle annettavan tiedon laatua ajanmukaistettiin. Vuodet 2004-2007 olivat ikään kuin siirtymäaikaa, jonka jälkeen parlamentaarisen finanssivalvonnan uudistettu kokonaisuus käynnistyi täysipainoisesti.

Kertomusmenettelyn keskeinen säännös on perustuslain 46.1 §, jossa säädetään eduskunnalle annettavista kertomuksista. Säännöksessä viitatus kertomukset muodostavat tilivelvollisuuden toteuttamisen keskeisen yleisen menettelyn<sup>306</sup>. Parlamentaarisen finanssivalvonnan kannalta tärkein raportti on valtiontilinpäätöskertomus, josta säädetään yksityiskohtaisemmin talousarviolain 17 §:ssä. Säännöksen 18 §:n mukaan kertomuksen on sisällettävä oikeat ja riittävät tiedot.

---

<sup>304</sup> Merikoski 1976b, s. 291.

<sup>305</sup> Kastari 1977, s. 287.

<sup>306</sup> Mylly 2010, s. 259.

Kertomus jakaantuu kolmeen osaan: hallituksen vaikuttavuusselvitys, ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ja valtion tilinpäätös tilinpäätöslaskelmat<sup>307</sup>.

Tilinpäätöskertomuksella on merkittävä rooli eduskunnan finanssivallan suojaamisen välineenä, joten sen käsittelyn valmistelu on tarkastusvaliokunnan säännöllisesti suorittama keskeinen tehtävä. Tarkastusvaliokunta käsittelee tämän valmistelun yhteydessä myös valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen, jossa arvioidaan tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että eduskunnalla on samanaikaisesti käytettävissään molemmat kertomukset<sup>308</sup>. Valiokunnan työn tuloksena on mietintö, jonka sisältö koostuu sen tekemistä valvontahavainnoista, jotka tiivistyvät eduskunnalle osoitettuun päätösehdotukseen.

Kertomusten käsittely eduskunnassa on tärkeä osa parlamentarismiin kuuluvaa jälkivalvontaa, jonka kautta asia voidaan ottaa esille täysistunnossa. Eduskunta antaa palautteensa valiokuntakäsittelyn jälkeisessä, perustuslain 41.1 §:ssä säädettyssä, ainoan istunnon menettelyssä. Eduskunnan keskeiseksi reagoititavaksi ovat muodostuneet lausumat, jotka ovat valiokuntamietinnön perusteluja vahvempi, mutta on niillä vain poliittista velvoittavuutta. Palautteen vaikutuksia valvotaan ja hallituksen on tehtävä selkoa toimistaan niiden johdosta.<sup>309</sup> Tätä edellyttää perustuslain 46.1 §, jonka mukaan valtioneuvoston on vuosittain annettava kertomus hallituksen toiminnasta sekä eduskunnan päätöstä seuranneista toimenpiteistä. Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausumamenettelyn kehitystarpeisiin. Lausunnossaan se totesi lausuman olevan heikko parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan väline, koska ministeriöissä ei huomioida niitä tarpeeksi, joten eduskunnan tahdon toteutumisen seuraamista olisi kehitettävä<sup>310</sup>. Tarkastusvaliokunnan aktiivinen ja aloitteellinen toimintaidea on toteutunut myös siten, että se on esittänyt ehdotuksia tilinpäätösmenettelyn kehittämiseksi. Näin se on

---

<sup>307</sup> Sisältö on yksityiskohtaisemmin lueteltu talousarviolain 17.2 §:ssä.

<sup>308</sup> TrVM 4/2012 vp. s. 2, TrVM 1/2007 vp. s. 4.

<sup>309</sup> *Saraviita* 2011, s. 432.

<sup>310</sup> TrvL 1/2008 vp. s. 12.

omalta osaltaan osallistunut uudistuneen parlamentaarisen finanssivalvonnan käytäntöjen muotoutumiseen. Ensimmäisessä mietinnöissään (TrVM 1/2007) tarkastusvaliokunta käsitteli tilinpäätösraportoinnin aikatauluun, sisältöön ja rakenteeseen liittyviä yksityiskohtia, mutta myös yleisempiä, valtiontaloutta tai eduskunnan tahdon toteutumista, koskevia kysymyksiä<sup>311</sup>. Erityisesti huomio kiinnittyi tilinpäätöskertomuksen aikaistamiseen, josta valiokunta teki myös päätösehdotuksen. Menettelyn uudistamista koskevaa tarkastelua on sisällynyt myös myöhempiin mietintöihin<sup>312</sup>. Lisäksi valiokunta on nostanut esiin myös raportoinnin laadun kehittämiseen liittyviä näkökohtia<sup>313</sup>.

## 6.3 Valtiontalouden tarkastusvirasto parlamentaariseen valvonnan tukijana

### 6.3.1 Kehitys ja yleispiirteet

Hallinnollisella finanssivalvonnalla on pitkä historia. Ensimmäiset valvontaelimet toimivat jo 1500-luvulla.<sup>314</sup> Vuonna 1824 aloitti toimintansa Suomen yleinen revisio-oikeus ja siihen kuuluva revisiokonttori. Tuolloin alkoi kehitys, jonka tuloksena on tälläkin hetkellä toimiva valtiontalouden tarkastusvirasto<sup>315</sup>. Se toimi aluksi senaatin osaston ja sittemmin valtiovarainministeriön alaisuudessa.<sup>316</sup> Vuoden 2001 alussa toteutui pitkään suunniteltu uudistus, jonka seurauksena tarkastusvirasto aloitti toimintansa eduskunnan alaisuudessa. Tällä hetkellä tarkastusvirasto on erillään

---

<sup>311</sup> TrVM 1/2007 vp. s. 3.

<sup>312</sup> Ks. esim. TrVM 1/2011 vp. s. 3 – 4.

<sup>313</sup> Ks. TrVM 4/2012 vp. s. 3 – 5.

<sup>314</sup> Ks. *Purhonen* 1955, s. 80, 83–84.

<sup>315</sup> *Myllymäki* 1994, s. 67.

<sup>316</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen s. 57.

hallinnosta ja sen riippumattomuus on turvattu lailla.

Perustuslain 90 §:n 2. momentin mukaisesti eduskunnan yhteydessä toimii riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on tarkastaa valtiontaloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta on tarkempia säännöksiä muun muassa viraston asemasta ja tehtävistä. Toiminnan keskeisin tarkoitus on kuitenkin budjetin täytäntöönpanon laillisuuden varmistaminen<sup>317</sup>. Valtiontalouden tarkastusvirastoa voidaan pitää maamme keskeisimpänä finanssivalvojana. Sen toiminta-alue on laaja, ja siihen kuuluu budjettitalouden lisäksi myös talousarvion ulkopuolisia tarkastuskohteita<sup>318</sup>. Kuten jo edellä mainittiin, tarkastuselinten valvontalat on säädetty muodollisesti yhtä kattaviksi. Tarkastusvirasto suorittaa *tarkastusta*, erotuksena tarkastusvaliokunnan suorittamasta *valvonnasta*. Tarkastusviraston toimenkuvaan kuuluu tilin- ja toiminnantarkastus. Se suorittaa siis yksityiskohtaista "ammattitilintarkastusta", koska vain sillä on riittävästi resursseja uskottavan vuositilintarkastuksen suorittamiseksi<sup>319</sup>.

### 6.3.2 Yhteistyö tarkastusvaliokunnan kanssa

Parlamentaarisen finanssivalvonnan ja tarkastusviraston keskinäinen suhde on ollut eräs finanssivalvonnan kehityksen vaikuttimista, kuten tuli esille historian ja kehityksen tarkastelun yhteydessä. Tarkastusviraston vaikutusta parlamentaariseen valvontaan on toisinaan pidetty liian vahvana. Lisäksi valvontaelinten toiminnassa on eri aikoina havaittu sekä hyödyllistä että epätarkoituksenmukaista päällekkäisyyttä. Nykytilanteessa valvontaelinten toimintaa leimaa keskinäinen riippumattomuus, mutta samalla läheinen vuorovaikutussuhde<sup>320</sup>. Valvontaelimet kehittävät yhteistoimintaansa neuvottelukunnassa, jossa on jäseniä molemmista.

---

<sup>317</sup> Myllymäki 2007, s. 141.

<sup>318</sup> Myllymäki 2007, s. 159.

<sup>319</sup> Myllymäki 2007, s. 136–137, 159–161; HE 71/2006 vp. s. 7.

<sup>320</sup> Määttä – Salminen 2011, s. 229.

Vuonna 2007 tehdyn lakiuudistuksen myötä kumottiin laista valtiontalouden tarkastusvirastosta 3 §:n 4. momentti, jonka mukaan tarkastusvirasto voi toimia yhteistyössä valtiotilintarkastajien kanssa. Tarkoituksena on kuitenkin, että yhteistyö parlamentaarisen finanssivalvonnan kanssa jatkuu ilman säännöstäkin ja tarkastusviraston riippumattomuuden sitä häiritsemättä. Momentin kumoamista on perusteltu tarkastusvaliokunnan, valtiotilintarkastajista poikkeavalla asemaa osana eduskunnan valiokuntalaitosta.<sup>321</sup> Lain 5 §:ssä säädetään tarkastusviraston velvollisuudesta antaa tarkastuskertomuksensa tiedoksi tarkastusvaliokunnalle, jonka toiminnan perustana niistä saatava informaatio on korvaamattoman arvokasta. Tarkastusinformaation toimittamisen lisäksi, tarkastusvirasto tukee parlamentaarista valvontaa myös seuraamalla eduskunnan kannanottojen vaikutuksia ja toteutumista.

---

<sup>321</sup> HE 71/2006 vp. s. 22.



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman alkupuolella esitin erilaisia oikeuskirjallisuudessa käytettyjä valvonnan määrittelyjä ja totesin valvonnan olevan dynaaminen käsite, jonka näkökulma on laajentunut kehityksen myötä. Valvonta on pääsääntöisesti väline, josta saatu hyöty perustuu siihen, kuinka hyvin se turvaa tavoitteisiin, joiden saavuttamista sillä turvataan. Parlamentaarisen finanssivalvonnan *laillisuusvalvontafunktion* itseisarvo sisältyy toimintaan jo sinänsä, koska se legitimoii demokraattista päätöksentekoa. *Tarkoituksenmukaisuusvalvontafunktio* taas on edellistä täydentävä näkökulma, joka mahdollistaa toiminnan arvioinnin taloudellisista lähtökohdista. Finanssivalvonnan uudistuminen on pitkällä aikavälillä tarkoittanut tarkoituksenmukaisuusvalvonnan nousua laillisuusvalvonnan rinnalle. Laillisuusvalvonta ei kuitenkaan voi menettää asemaansa ensijanaisena näkökulmana.

Parlamentaarisen finanssivalvonnan historiallinen muotoutumisprosessi koostuu eduskunnan oikeuksien kasvusta. Ensin tämä tarkoitti *tiedonsaantioikeutta*, joka laajeni sittemmin myös *arviointioikeudeksi*. Viimeisessä vaiheessa toteutui *hallituksen vastuunalaisuus eduskunnalle*, jonka myötä tosiasiallisen parlamentaarinen finanssivalvonnan edellytykset olivat käytettävissä. Mainitut kolme kehityspiirrettä ovat yhä valvonnan perusta ja järjestelmää kehitetään niitä ajanmukaistamalla. Erityisesti eduskunnan tiedonsaannin kehittäminen on ollut eräs viimeisimpien uudistusten keskeisimmistä teemoista.

Valvontajärjestelmät ovat eri aikoina kuvanneet olosuhteita, joissa niistä on säädetty. Valtiontilintarkastusinstituutio luotiin vuoden 1919 olosuhteissa, jolloin parlamentaarinen budjettivalta oli eduskunnalle uusi valtaoikeus. Täten valvontaorgaania, koskevassa säätelyssä korostui laillisuusvalvonta. Talousarvion luonne oli 2000-luvulle tultaessa muuttunut, kun yksityiskohtaisesta kameralistisesta ohjauksesta oli siirrytty strategisen ohjaamisen ja tulostavoitteiden asettamisen suuntaan. Tämä kehitys edisti yllä mainittua valvontafunktioiden painotusten lähenemistä. Näin ollen talousarvion noudattamista oli arvioitava uusiin keinoin ja

menettelyin. Myllymäki on osuvasti todennut, että: ”*Finanssivalvonnan on kyettävä seuraamaan muutoksia, muutoin valvonnan uskottavuus katoaa*”<sup>322</sup>.

Parlamentaarinen finanssivalvonta ei ole erillistä toimintaa, vaan se on monin tavoin kiinnittynyt eduskunnan muihin valtaoikeuksiin. Erityisesti budjettivallalla ei olisi suurtakaan merkitystä, jollei eduskunta voisi myöhemmin valvoa budjetin noudattamista. Eduskunnan hallitukseen ja hallintoon kohdistama oikeudellinen ja parlamentaarinen valvonta korostaa sen keskeistä asemaa kansanvallan edustajana. Päämies-agentti -teorian mukaisesti, veroja maksamalla valtion toimintaa rahoittavalla kansalla on oltava mahdollisuus, valitsemansa eduskunnan kautta, valvoa yhteisten varojen käyttöä. Näin ollen finanssivalvonnan kehittäminen on aina myös julkisen taloudenhoidon *uskottavuuden* ja *luotettavuuden* edistämistä.

Tulosohjaukseen siirtyminen oli suuri muutos parlamentaarisen finanssivalvonnan toimintaympäristössä. Tuloksellisuusajattelun ja muut yksityisen talouden elementit ovat painottaneet uudenlaista taloudellisuusvastuuta julkisen talouden hoidossa. Näin on luotu puitteet tehokkaammalle varainkäytölle, mutta samalla vaikeutettu toiminnan arviointia. Tämän vuoksi valvonnan painopistettä siirretty enemmän kohti vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointia, jossa hyödynnetään uudistuneessa tilinpäätöskertomuksessa tarjottavaa informaatiota. Tarkastusvaliokunnan jäsenistö on poliittisesti laaja-alainen, joten sillä on entistä paremmat edellytykset ottaa kantaa toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen.

Valtiontilinpäätöskertomuksen uudistaminen oli monessa suhteessa merkittävä vaihe parlamentaarisen finanssivalvonnan kokonaisuuden uudistuksessa. Tilinpäätöslaskelmat sisällytetään tilinpäätöskertomukseen, jonka myötä tuli mahdolliseksi toteuttaa demokratian ja parlamentarismien edellyttämän tilivelvollisuus. Uudistettu kertomus tarjoaa finanssivalvonnalle aiempaa kattavampaa tietoa esimerkiksi yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Valtiovarain controller-toiminto perustettiin valvomaan informaation laatua. Nämä uudistukset loivat perustan,

---

<sup>322</sup> Myllymäki 2007, s. 143; Myllymäki 2000, s. 137.

jonka jälkeen uuden valvontaelimen perustaminen oli luonteva seuraava vaihe.

Budjettivalta on eräs eduskunnan merkittävimmistä valtaoikeuksista, joten sitä tukevan parlamentaarisen finanssivalvonnan sääntely on kyettävä pitämään ajan tasalla, nopeastikin muuttuvassa valtiontalouden toimintaympäristössä. Lainsäätäjän reagointi on monin paikoin ollut kuitenkin suhteellisen hidasta. Parlamentaarisen finanssivalvonnan tarkoituksena on aina ollut valtiontalouden tarkastusta koskevan informaation valmistelu eduskunnan käsiteltäväksi, mutta jo pitkään tiedostettein valtiontilintarkastuksen hitaus, jonka takia informaatiota ei kyetty toimittamaan päätöksentekovaiheeseen. Lisäksi valvonta-ala oli kasvanut laajemmaksi, mutta toiminnan resursseja ei oltu vahvistettu samassa suhteessa. Lopulta moniin 1990-luvulta alkaen ilmaantuneisiin haasteisiin oli vastattava eduskunnan oikeuksien turvaamiseksi, mistä parlamentaarisen finanssivalvonnan on kehittämisessä onkin pohjimmiltaan kyse.

Parlamentaarisen valvonnan toimielimen tuominen osaksi valiokuntalaitosta edelleen tehostaa tiedonvaihtoa ja luo edellytyksiä valiokuntien väliselle yhteistyölle. Valvontaelimen nimeäminen valiokunnaksi on omiaan vahvistamaan käsitystä tiiviisti eduskunnan tointaan liittyvästä toimijasta. Valtiotilintarkastajien koettiin jäävän erilliseksi toimijaksi budjettiprosessissa, heikentäen näin eduskunnan päätöksentekoa. Siirtyminen valiokuntamuotoon toi parlamentaariseen finanssivalvontaan menettelyt, jotka tukevat eduskunnan tiedontarvetta paremmin, kuin laajan vuosikertomuksen laatiminen. Muutos oli myös sinänsä luonteva, että parlamentaarinen finanssivalvonta on aina ollut valiokunnantyyppinen valmistelutehtävä. Mietintöjen muodossa valvontahavainnot tulevat luontevaksi osaksi eduskunnan päätöksentekoa ja niiden sisältö voidaan valmistella eduskunnan ajankohtaisen tiedontarpeen näkökulmasta.

Nykyaikaisessa valtiontalouden toimintaympäristössä vaaditaan usein aiempaa nopeampaa reagointia. Tarkastusvaliokunnan on tarkoitus olla aktiivinen valvoja, jonka tavoitteena on oma-aloitteisesti seurata valtiontalouden ajankohtaisia asioita kerätä niistä tietoa ja informoida eduskuntaa nopeasti. Aktiivista valvontaotetta on toisaalta vaikea luoda pelkästään sääntelyä kehittämällä. Muodollisesti kyetään luomaan puitteita ja toimintavaihtoehtoja, mutta niiden käyttäminen on aina kiinni valiokunnan

päätöksenteosta. Esimerkiksi jo valtiontilintarkastuksella oli mahdollisuus tehdä erityisestä havainnostaan erilliskertomus, mutta tätä mahdollisuutta ei juurikaan käytetty, vaikka sillä olisi kyetty ajantasaistamaan valvontaa. Toisaalta perustuslain uudistetussa 90 §:ssä nimenomaisesti säädetään tarkastusvaliokunnan merkittävien havaintojen tiedottamisesta eduskunnalle, joten säännöksen voidaan tulkita olevan enemmän velvoite kuin mahdollisuus.

Aktiivinen valvontatyö antaa lisäksi mahdollisuuden kiinnittää huomiota uudenlaisiin valvontakohteisiin, joista hyvänä esimerkkinä ovat valiokunnan jo tähän mennessä tilaamat laajat tutkimusjulkaisut, joissa on huomiota on ennakoluulottomasti kiinnitetty myös perinteisten valvontakohteiden ulkopuolelle. Tutkimuskohteista erityisesti harmaa talous ja valtion omistajaohjaus ovat nousseet tärkeiksi teemoiksi tarkastusvaliokunnan mietinnöissä. Näin ollen tutkimustietoa on myös tosiasiallisesti hyödynnetty valvonnan kehittämiseksi.

Kolmas valiokunnan aktiivisuuden osa-alue ovat menettelyihin ja raportointiin kohdistuvat kehitysehdotukset, joilla oli erityistä merkitystä valiokunnan aloittaessa toimintansa, mutta näin jatkunut johdonmukaisesti myös uusimissa mietinnöissä. Tarkastusvaliokunta on hyvässä asemassa havainnoimassa järjestelmän puutteita, joihin vastaamalla voidaan tukeva järjestelmän ajantasaisuutta ja valvonnan tehokkuutta myös muuttuvissa tilanteissa.

Suomen parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelmä on nyt tuotu paremmin nykyaikaisia valvontatarpeita vastaavaksi. Perustuslakimuutosten ollessa nykyään harvinaisia, voisi olettaa nykyisen järjestelmän säilyvän suhteellisen pitkän aikaa, ehkä jopa yli 80 vuotta kuten valtiontilintarkastuksenkin. Toisaalta valtiontalouden toimintaympäristö on muuttunut kiihtyvällä tahdilla viimeisen 30 vuoden aikana, joten järjestelmää on sääntelyä on oltava valmiina kehittämään.

Parlamentaarinen finanssivalvonta on laaja tema, joka on yhteydessä moniin julkisen talouden osa-alueisiin. Näin ollen se tarjoaa myös monia kysymyksiä jatkotutkimuksia varten. Tässä tutkielmassa on tarkasteltu erityisesti toiminnalle asetettujen puitteiden

muotoutumista, joten jatkossa olisi mielenkiintoista kiinnittää enemmän huomioita tosiasialliseen valvontatoimintaan. Mielenkiintoista olisi tutkia esimerkiksi tarkastusvaliokunnan ja tarkastusviraston keskinäistä työnjakoa tai keskittyä aiempaa perusteellisemmin uuden ja vanhan järjestelmän tosiasiallisen toiminnan tehokkuuden vertailuun.